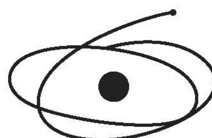
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXXIV nº 133-134 1991



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*



Ano XXXIV nº 133-134 Janeiro-Junho 1991

ARTIGOS

ANO XXXIV 133-134

IBRI

instituto brasileiro de relações internacionais

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL



REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuição de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 - GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Diretor:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretaria :
Eneida Nogueira Rigueira

Supervisão Gráfica:
IO COMUNICAÇÃO

Composição:
Waldir José

Direção e Administração
Praia de Botafogo,186 - Grupo B-213
Telefone - (021) 551-0598
22250 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Assinatura anual:	Cr$ 2.000,00	Para o exterior:	25 US$
Número avulso:	Cr$ 1.500,00	Para o exterior:	14 US$
Números atrasados:	Cr$ 2.000,00	Earlier issues:	15 US$

REVISTA BRASILEIRA DE POLITICA INTERNACIONAL

ANO XXXIV 1991/1 133-134

SUMÁRIO

LIVROS E REVISTAS

A POSIÇÃO RELATIVA DO BRASIL NO QUADRO ESTRATÉGICO MUNDIAL

Emb. Celso de Souza e Silva*

A aceleração da História de que falava Arnold Toynbee, há cerca de meio século, parece ter tomado inesperados e imprevisíveis embalos na última década: a integração do ocidente europeu que se aproxima de etapa decisiva nos próximos dois anos, a formação de associação econômica no sudeste asiático, acompanhada de coordenação político-militar e, avultando em conseqüências históricas mais imediatas, a dissolução do bloco europeu oriental, com a falência ideológica do marxismo e de suas inumeráveis ramificações, a concentração de tantos e tão variados acontecimentos desperta, com redobrado interesse, a indagação sobre a colocação em que se encontrará cada país, no nosso caso o Brasil, na nova configuração internacional de forças em emergência.

Sobre esse tema procurarei apresentar esbôço que talvez provoque mais indagações do que respostas, mas que poderá, ao menos, ter o mérito de focalizar os aspectos relevantes do assunto que nos interessa.

Conviria, em primeiro lugar, delinear a posição internacional brasileira em passado recente, em seguida no atual cenário mundial e, finalmente, sem aventuras temerárias na futurologia, nas perspectivas que se oferecem no futuro próximo.

O Brasil é um país sem ressentimentos históricos. Atravessamos mais de três séculos sob domínio colonial e se temos razões de gratidão para com a mãe-pátria, como a integração territorial, a unidade nacional e a miscigenação étnica e cultural sem idiosincrasias intransponíveis, também fomos vítimas de uma administração por vezes mesquinha de metrópole em decadência, mais voltada para o imediatismo dos lucros do que o porvir de uma nação em gestação. Mas a independência, quase incruenta, não deixou mágoas duradouras nem sentimentos revanchistas, e os antigos colonizadores passaram a ser tratados, até os nossos dias, com uma deferência que por vezes ultrapassava as exigências da reciprocidade.

---

* Palestra pronunciada no Centro Brasileiro de Estudos Estratégicos (CEBRES).

No Império, as guerras da Bacia do Prata não imprimiram marcas indeléveis, como provam nossas atuais relações com os vizinhos do Cone Sul. E se tivemos dissabores com os ingleses por causa do tráfico de escravos, porque içaram a bandeira humanitária, que acobertava também interesses mercantilistas, devemos reconhecer que não defendíamos a mais nobre das causas, e os incidentes então ocorridos não tiveram sequelas insanáveis.

A momentosa questão da delimitação das nossas fronteiras, despontada no alvorecer da República, poderia ter tido desdobramentos imprevisíveis, criando desavenças entre vizinhos que teriam perdurado indefinidamente. A maioria dos nossos parceiros sul-americanos ainda hoje se debatem em reivindicações territoriais insolúveis que alimentam animosidades latentes e perniciosas, tanto com lindeiros continentais, quanto, com potências extra-continentais. Devemos ao Barão do Rio-Branco a solução definitiva da nossa consolidação territorial, sempre através de soluções negociadas e pacíficas. Julgamo-nos espoliados na arbitragem da disputa pela delimitação da linha divisória com a então Guiana Britânica, mas dêmos o caso por encerrado, e o princípio da não revisão de fronteiras no nosso sub-continente, senão por meios pacíficos e negociados, tornou-se viga mestra da diplomacia brasileira.

A partir de Rio-Branco tivemos como envolvimentos externos de maior relevância a participação nos dois conflitos armados em escala mundial. Nenhum, de todos esses episódios, constituiu entraves que viessem a tolher a nossa ação externa. Sem ressentimentos nem revanchismos, o Brasil, pela sua histórica formação, tornou-se país destinado à cooperação com todos os demais que com ele queiram colaborar. Tomadas as precauções indispensáveis aos seus interesses, o isolacionismo ou a xenofobia contrariam a sua índole e a sua vocação.

Chegamos assim à segunda metade do século XX, o chamado pós-guerra, sem preconceitos oriundos do passado, com a predisposição para atuar como participantes ativos no cenário internacional. As condições internar nesse período, no entanto, nem sempre nos foram favoráveis.

As instituições políticas sofreram abalos e mudanças freqüentes e a modernização do país, a começar pela industrialização e a elevação harmônica dos seus níveis de vida, ressentiram-se de atrasos consideráveis que esforços posteriores ainda deixaram a desejar. Como ilustração típica dessa realidade, pode citar-se a dependência externa do Brasil na década dos setenta da sua maior fonte de suprimento energético, hoje parcialmente atendido.

Por outro lado a recuperação européia impulsionada pelo Plano Marshall, o irredentismo colonial dos anos sessenta, a crescente prosperidade asiática a partir da década seguinte e, pairando sobre tudo mais, o latente conflito leste-oeste, deixaram a América Latina relativamente marginalizada das grandes correntes dos acontecimentos mundiais, o que não impediu que o Brasil tenha podido e sabido captar recursos para o seu esforço de industrialização e de expansão comercial, a ponto de adquirir relativa relevância no intercâmbio entre as nações ricas do planeta. O saldo de sua balança comercial, ano passado, após Alemanha e Japão, assim como a sua colocação entre os dez países mais industrializados, comprovam a recompensa daquele esforço.

A importância relativa do Brasil, no entanto, política e diplomática, manteve-se em plano secundário, aquém das suas potencialidades. No contexto da guerra fria, como país não engajado nas alianças militares em confronto, a sua relevância sempre vinculada às tendências que demonstrasse no favorecimento de um dos dois blocos rivais. A divisão das zonas de influência, em todas as regiões onde pudessem ser definidas, e os conflitos armados onde tal definição não estivesse estabelecida, (Vietnam, Angola, Moçambique, Afeganistão, Nicarágua, etc.), caracterizaram aquele período.

Para os Estados Unidos, naquele contexto, o Brasil era considerado aliado incondicional, no qual não poderia admitir interferência externa que lhe viesse modificar suas posições, sem apelar para as últimas conseqüências. Sabiam também que não seria da nossa vocação nem do nosso interesse tomar posições que pudessem causar-lhes outras dificuldades com seu rival. Já para a perspectiva soviética, o enfoque dos seus interesses, ao contrário do que muitos pensaram aqui, colocava a América Latina, com exceção de Cuba, entre as suas últimas prioridades. Não seria difícil chegar a essa conclusão. Coloquemo-nos no centro do poder em Moscou, no Kremlin, e façamos uma rápida avaliação das suas preocupações e objetivos. Em primeiro lugar, como indiscutível prioridade, encontram-se os Estados Unidos cujos mísseis atômicos, lançados a partir do seu território, podem devastar a União Soviética em menos de trinta minutos. Além disso, conflitos latentes e armados, através de prepostos respectivos, exacerbavam-se nas mais variadas regiões do planeta. Ainda há que se levar em conta os recursos financeiros e tecnológicos americanos que sempre constituiram foco de atração para a combalida economia soviética.

Em seguida, pode aplicar-se raciocínio semelhante à Europa Ocidental, pelo menos aos países que dispoem de armas atômicas próprias ou americanas, além do interesse no intercâmbio econômico e na absorção tecnológica. A Europa Oriental, com estacionamento de tropas e bases militares soviéticas, além de ser o seu maior parceiro comercial, estaria no Kremlin entre as suas principais prioridades. Se passarmos para a extensa e então conflitante fronteira chinesa, a península da Indochina, Oriente Médio sempre em ebulição, as guerrilhas africanas com interferência soviética (Etiópia, Moçambique, Angola, entre outras) verifica-se que a América Latina, juntamente com a Australásia, não poderiam constituir fonte de preocupações e interesses maiores para os soviéticos. Sem dúvida considerado o país mais importante da América Latina, não chegava o Brasil a representar fator relevante para o seu desenvolvimento nem que pudesse afetar a sua segurança. Seria, sim, um parceiro útil que poderia causar problemas de certa monta ao seu contendor americano, mas não a ponto de comprometer esforços maiores já por demais esgarçados pelo resto do mundo.

Nesse período o Brasil marcou importante posição no cenário interamericano, deixando de colher os frutos almejados por falta de continuidade. Foi a Operação Panamericana do Presidente Kubitschek. Quando, em 1958, o Vice-Presidente Nixon visitou alguns países sul-americanos verificaram-se reações de franca hostilidade que despertaram justificadas preocupações com o estado das relações do seu país com os aliados da comunidade continental. Encontrava-se a guerra fria em plena efervecência e a política externa de Washington, monopolizada pelo anticomunismo maniqueista do então Secretário de Estado, reagia a todas e quaisquer situações pelo prisma estreito daquela

ótica. No Brasil, ouviam-se reclamações em vários setores governamentais e privados devido ao tratamento dispensado pelo vizinho do norte aos seus interesses em jogo. A Petrobrás, por exemplo, queixava-se das dificuldades que encontrava tanto do lado industrial quanto do sistema bancário americanos para as suas operações que necessariamente deveriam passar por aquelas áreas. Tais dificuldades decorriam daquela mesma ótica que assemelhava a companhia estatal, em atividade que considerava própria à iniciativa privada, como parte de processo socializante, por conseguinte infenso à cooperação dos campeões da liberdade empresarial em campanha contra o estatismo soviético.

Resolveu o Presidente Kubitschek, após a malograda viagem de Nixon, escrever pessoalmente ao Presidente Eisenhower propondo-lhe uma revisão em conjunto, com os demais países do Hemisfério, das relações interamericanas, dos seus pontos de atrito, das possibilidades de correção e dos caminhos para seu aprimoramento. Não havia nessa carta propostas concretas sobre objetivos específicos a alcançar. Propunha-se, de fato, como primeira etapa, uma análise de situação através da qual se fizesse o diagnóstico dos males que afligiam o Continente e, a partir de então, se estudariam as medidas de cooperação que proporcionassem aos países da região condições de desenvolvimento com a erradicação dos bolsões de pobreza que a condenavam a irremediavel atraso.

A resposta não se fez esperar. Ao mesmo tempo em que o Presidente americano agradecia a iniciativa e louvava a sua oportunidade, oferecia-se a enviar ao Brasil o Secretário de Estado Foster Dulles a fim de que pudesse o mesmo familiarizar-se pessoalmente com o pensamento do Governo brasileiro e preparar sugestões adequadas que atendessem às preocupações formuladas. Efetuou-se a visita sugerida, realizaram-se reuniões em diversos níveis e setores com a comitiva do Secretário de Estado e publicou-se comunicado conjunto em que se dava conta das suas principais conclusões. Além da concordância com a continuidade da nossa iniciativa, ficou acertada a vinda ao Brasil do próprio Presidente Eisenhower em data a ser oportunamente fixada.

A partir de então a diplomacia brasileira empreendeu constante e intensa atuação junto a todas as Chancelarias do Continente, muitas vezes acompanhada por cartas pessoais do Presidente da República. Poderíamos dizer, valendo-me de expressão militar, que se procedeu a uma verdadeira manobra de envolvimento em que não se descurou dos países menos expressivos. Fazíamos questão de frisar que o movimento era coletivo e que ao Brasil apenas cabia o mérito de o haver provocado. Reuniram-se então, sucessivamente, diversas conferências, em Washington, Buenos Aires, Bogotá, trocaram-se visitas em alto e médio nível, despacharam-se missões especiais aos mais variados cantos do Continente.

O Governo brasileiro, além dos objetivos genéricos expostos na sua primeira carta, não dispunha de um conjunto de propostas concretas e sistematisadas a apresentar nem de metas preciosas e predeterminadas a atingir. Somente no decurso das discussões, reuniões e negociações é que se foram formulando sugestões e idéias que começaram a tomar corpo e forma sem, no entanto, chegar em quantificações e cifras. Eram estas ventiladas e mencionadas, mas ainda se estava longe do amadurecimento necessário

para a sua incorporação em decisões firmes e finais. Essa ausência de planos e projetos não era necessariamente desvantajosa e contraproducente para os objetivos brasileiros. Aqueles que têm experiência de negociações, sobretudo no âmbito internacional multilateral, sabem que é mais fácil e proveitoso começar pelo debate de princípios e propósitos mais ou menos consensuais do que pela prematura exposição de metas detalhadas para a sua consecução porque melhor se prestam estas à controvérsia e objeções. Graças ao que se poderia denominar de vaguidão da proposta brasileira pôde ela caminhar tanto e, mesmo sem chegar ao fim da jornada, deixar lições que poderiam ser ainda hoje aproveitadas.

De toda maneira, uniu-se pela primeira vez a América Latina para em conjunto reivindicar dos Estados Unidos tratamento prioritário e privilegiados, procurando convencê-los de que seria do seu próprio interesse contar com vizinhos prósperos, estáveis e cooperativos, libertos do atraso e da pobreza, geradores de ressentimentos e revoltas com suas previsíveis conseqüências sociais e políticas. Propunha-se, assim, toda a gama de privilégios, comerciais e aduaneiros, bancários e empresariais, o que acabaria por se traduzir em edições revistas e adaptada do Plano Marshall.

No aspecto político, dispunha-se o Governo brasileiro, individualmente, sem a concorrência necessária dos demais parceiros nessa empreitada, a analisar e decidir, caso por caso, quando prestaria seu apoio a Washington toda vez que nos coubesse alguma manifestação nos envolvimentos externos do Governo americano. Previamente seriam considerados o mérito de cada situação e, sobretudo, o interesse brasileiro em jogo. Não havia nessa atitude qualquer intuito de animosidade nem de afastamento do nosso aliado do norte. O que se esperava, além da preservação dos nossos interesses, era a própria valorização daquele apoio que deixaria de ser incondicional.

Essa posição veio a ser retomada pelo Governo Geisel com a denúncia do que se denominou de alinhamento automático.

A iniciativa brasileira não teve prosseguimento nas bases em que havia sido proposta devido às mudanças quase simultâneas de Governo em Brasília e Washington. Ficou, entretanto, como marco importante do sistema de cooperação econômica do hemisfério, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, criado em 8 de abril de 1959, a qual resultou de uma radical mudança da posição do Governo dos Estados Unidos, que sempre se opuzera à criação de uma "Instituição Financeira Regional".

Não interessou ao novo mandatário brasileiro levar avante o empreendimento encetado pelo seu antecessor; e aos americanos não agradava aquele movimento de âmbito continental que, pela primeira vez na História comum, não partia da Casa Branca nem lhe proporcionava os controles totais das alavancas a que estava habituada a manejar. Mas a lição foi importante. Provou, em primeiro lugar, que o Brasil e a sua diplomacia tinham condições e competência para uma ação externa de tal envergadura, capaz de mobilização continental e de chamar a atenção do poderoso aliado para a necessidade de cooperação mais eficaz, mais próxima à retórica que prevalecia no relacionamento interamericano. Finalmente, verificou-se também o acerto das proposições da Operação Panamericana com a deteriorização de situações políticas e econômicas que teriam sido possivelmente evitadas caso fossem melhor atendidos os reclamos da nossa iniciativa.

Voltando, por conseguinte, ao tema de importância relativa ao Brasil, não há dúvida quanto à sua posição destacada na linha de frente ao âmbito hemisférico.

Dessa posição continental muito dependerá a projeção da sua importância em escala global.

Quanto à situação no cenário internacional mais amplo, face aos acontecimentos que se desdobram em ritmo cada vez mais veloz, não parece haver indícios de recrudescimento das atenções e de interesses externos pelo Brasil.

Como premissa fundamental, haverá o país, antes de mais nada, de por a própria casa em ordem. A retomada do crescimento, com políticas estáveis e consistentes, principalmente no que tange as variadas fontes de colaboração oriundas do exterior, será o primeiro fator para aspirarmos a uma situação mais compatível com nossas potencialidades junto ao concerto das nações, a começar pelas mais desenvolvidas. Somente a partir desse primeiro passo é que começaremos a reverter a imagem negativa projetadas nesses últimos anos: a inflação galopante, a moratória unilateral, as sucessivas mudanças nas regras do jogo em que estavam envolvidos interesses externos, as substituições freqüentes no comando econômico e financeiro e, com mais repercussão nos meios de comunicação, por vezes com intuitos sensacionalistas, a destruição ecológica – foram fatores que marcaram aquela imagem e que uma política construtiva poderá corrigir.

Torna-se prematura, por conseguinte, a veleidade da discussão sobre a participação do Brasil nos concílios do primeiro mundo, como se tem ouvido recentemente. Integrar-se no primeiro, segundo ou terceiro mundo não é questão política nem diplomática. É questão estatística. Se o Brasil, ao invés de renda per capita de dois mil dólares tiver dez mil, se em vez de produto bruto de menos de meio trilhão produzir dois ou três trilhões, se a mortalidade infantil deixar de ser acima dos oitenta por mil e tornar-se abaixo dos dez por mil, então não precisaremos forçar a porta de nenhum dos mundos porque nossa classificação será automática.

A configuração em que se vão moldando as novas disposições de forças políticas e econômicas não parece presagiar bonanças para esta parte do mundo. A América Latina como um todo não participa com mais de 4 por cento do comércio mundial. E o que dizer dos países da Europa Oriental após a retomada das suas conciências nacionais? Compoem-se de povos alguns dos quais de excelentes tradições industriais, com níveis de vida elevados e índices de consumo longamente comprimidos.

Em matéria de interesse de investimentos externos, tomemos os casos dos nossos dois maiores investidores depois dos Estados Unidos. A Alemanha Ocidental já se volta macissamente para a outra parcela do seu povo sem medir sacrifícios de toda ordem a começar pelos financeiros que haverão de consumir substancial porção das suas disponibilidades exportáveis. E, em menor escala, há de procurar retomar a posição privilegiada de que já desfrutou junto a outros países da Europa Central, devendo competir, neste caso, com seus parceiros da Europa Ocidental e de outras partes do mundo.

Quanto ao Japão, as cifras do ano passado relativas aos seus investimentos externos não são para nós animadoras. Os Estados Unidos absorveram 44 por cento, a Europa Oriental 11, o Sudeste Asiático 12 e não mais do que 2 por cento para toda América Latina.

Politicamente tão pouco se pode esperar em futuro previsível que a nova correlação de forças caracterizada pela distensão leste-oeste venha dar mais realce à posição da América Latina em geral e do Brasil em particular. Pode prever-se um período de acomodação às novas situações em vias de ordenamento em que avultarão os laços de entendimento americano-soviéticos com possibilidades de se transformarem em políticas de cooperação e intercâmbio mais ativas e frutíferas com benefícios recíprocos. A Alemanha unificada, por sua vez, passará a ter não apenas predominância econômica na comunidade integrada de 1993 que se estenderá paulatinamente em direção do leste europeu, mas voltará a ser fator político preeminente à medida em que o continente se aproxime da visão gaulista da Europa do Atlântico aos Urais. Na Ásia, continuará o Japão a estender a sua penetração sendo sintomático que este ano, pela primeira vez, o seu comércio regional comece a ultrapassar o comércio com os Estados Unidos. Em ambas as situações, européia e asiática, vão os Estados Unidos perdendo gradativamente em presença política e influência econômica com o surgimento desses novos polos continentais de tendências integracionistas. Serão blocos poderosos que, embora não isolacionistas nem excludentes, procurarão prioritariamente os seus próprios interesses de acordo com regras próprias e objetivos próprios.

Com risco de cair na futurologia, diria que então se poderia vislumbrar uma cooperação bem mais intensa dos Estados Unidos com seus parceiros do sul.

Convencidos da necessidade de restabelecer um equilíbrio global, entenderiam que na sua vizinhança encontrariam potencialidades de desenvolvimento para a qual poderiam dar contribuição substancial que reverteria também em seu benefício. Não era outra a filosofia da Operação Panamericana. E nesse caminho é que caberia estimular políticas nacionais e regionais, sem esperanças de tomadas de decisões a curto prazo, mas antecipando opções que oportunidades futuras poderão chegar a oferecer.

Entrementes terá o Brasil que contar com seus próprios esforços e recursos, como quase sempre fez, sem confiar na panacéia eventual e aleatória da colaboração externa como fator preponderante para o seu desenvolvimento. No entanto, apesar da perda de credibilidade dos últimos anos e da concorrência de polos cada vez mais sedutores para recursos financeiros e tecnológicos disponíveis não deveria esmorecer no empenho de atraí-los tanto quanto possível em benefício do seu progresso. Ainda há interesses externos de certa monta aqui implantados e que estariam dispostos a expandi-lo a partir do momento em que se verifique a retomada do crescimento sob regras estáveis e razoáveis. Não serão jamais determinantes, mas setorialmente serão sempre úteis, a começar pelo aporte tecnológico.

Também no âmbito latino-americano haveria que dar prosseguimento com toda intensidade possível aos esforços de aproximação e cooperação, principalmente na esfera sul-americana. Foi este o único, mas fundamental, legado válido que o Governo anterior deixou ao atual em matéria de política externa. O istmo centro-americano, pela

distância, condições geográficas e políticas não se enquadra na mesma faixa de cooperação. Na nossa circunvizinhança imediata, no entanto, verificou-se notável avanço sobretudo no relacionamento político e diplomático. Fala-se com certa imprecisão em "integração", expressão que se incorporou ao vocábulário retórico regional e que nele *permanecerá. Estamos longe dessa etapa, se é que lá jamais chegaremos.* As disparidades sócio-econômicas que existem entre os países da região apenas refletem as mesmas disparidades no seio de cada um deles e, em ambos os casos, ficam fatalmente prejudicadas as aspirações e condições mínimas integracionistas. Podem integrar-se países como ocorreu há pouco entre o Yemen do Sul e o do Norte, como podem integrar-se países ricos, como se verá brevemente entre as duas Alemanhas. Mas até a integração do ocidente europeu se dará em patamar mais modesto apesar das condições idealmente próximas dos seus componentes. Mas a retórica também pode ser manejada com proveito servindo de estímulo a esse esforço de aproximação. Dissiparam-se na região muitas desconfianças recíprocas, estabeleceram-se contatos pessoais freqüentes entre os seus principais mandatários e funcionários de nível superior despidos de pêias protocolares e formalismos supérfluos, enfim, criou-se novo clima muito mais propício ao entendimento e à atuação construtiva e ágil. A existência de Governos livremente eleitos, em todos os países da região, o que ocorre pela primeira vez na sua História, revelou-se fator indispensável para o surgimento dessa nova atmosfera política. Naturalmente, a cooperação econômica não apresenta condições de avançar no mesmo ritmo. As disparidades, as crises internas, as comunicações, são alguns dentre outros obstáculos que retardam a chamada integração. Mas os primeiros passos já foram dados e o entendimento brasileiro-argentino poderá servir de modelo a outros vizinhos e constituir-se em núcleo de aglutinação com possibilidades de se estender no futuro a todos os países da área. O bom relacionamento de Brasília com Buenos Aires constitui pedra angular para toda política interamericana. Quanto mais unidos se apresentarem maiores serão as possibilidades de influência de ambos e o inverso acarretaria redução na capacidade de atuação de que dispõem. Desde o Protocolo de consulta recíproca assinado há trinta anos em Buenos Aires até os patamares hoje atingidos a jornada foi longa e crivada de reveses. Mas tudo indica que finalmente consolidou-se esse laço político e diplomático do qual se pode esperar crescente e profícua colaboração prática nos setores econômicos, comercial, cultural e tecnológico. O convite do Governo argentino para que o Brasil o representasse em Londres após o rompimento de relações diplomáticas com a Grã-Bretanha em 1982 é sintomático da confiança estabelecida entre ambos.

O potencial da diplomacia brasileira nem sempre tem sido aplicado em toda a sua *planitude. Seja por falta de decisão superior seja pela ausência de objetivos mais* precisos a alcançar, nota-se certa timidez na sua atuação, o que não se verificou por ocasião da Operação Panamericana. Após aquela empreitada de âmbito hemisférico surgiu oportunidade no Governo anterior que deixou de ser aproveitada em toda a sua estensão. Exporei rapidamente as circunstâncias que a envolveram.

Em discurso na Assembléia Geral das Nações Unidas, em outubro de 1985, o então Presidente do Brasil propôs que se constituísse no Atlântico Sul uma Zona de Paz, sem conflitos oriundos de outras regiões, sem corrida armamentista e sem armas nucleares. Para atender àquelas três condições foi proposto ao Presidente um projeto de ação

diplomática que consistiria no tratamento dos três assuntos separadamente para finalmente incorporá-los em um único tratado a ser assinado em Brasília e no qual se criaria a almejada Zona de Paz. Os conflitos então oriundos de outras regiões eram as Ilhas Malvinas e Angola, ambos de interesse imediato para a segurança brasileira. O primeiro por se encontrar na proximidade da nossa orla marítima e o segundo por se localizar na mais próxima fronteira terrestre a leste, além dos interesses especiais que temos pela formação histórica e afinidade lingüística, sem falar nas suas imensas riquezas naturais. Ambos os conflitos seriam tratados por grupos negociadores (Brasil, Estados Unidos e outros, além das partes diretamente envolvidas) com a incumbência de encontrar soluções negociadas e pacíficas para os mesmos. A segunda condição, corrida armamentista, seria de mais fácil solução por não existir tal problema na região do Atlântico meridional. De toda maneira, através de um protocolo, as partes contratantes se comprometeriam a não se armarem além das suas legítimas necessidades de defesa e segurança.

Quanto à questão das armas nucleares, seria necessário combinar as estipulações do Tratado de Desnuclearização da América Latina (Tratado de Tlatelolco) com a Resolução já adotada pelos países africanos nas Nações Unidas sobre a desnuclearização daquele continente. As potências nucleares seriam chamadas a participar das negociações e convidadas a assumir compromisso de respeito aos termos do acordo a que chegassem as partes integrantes da Zona de Paz. Infelizmente o encaminhamento dado pelo Brasil a essa proposta nas Nações Unidas resultou na aprovação de anódina resolução, que se repete a cada ano, sem qualquer efeito prático ou relevante. Enquanto nossos projetos de resolução eram aprovados anualmente na Assembléia Geral, os conflitos em Angola e nas Malvinas iam gradativamente encontrando solução negociada sem qualquer interferência ou participação brasileira, e fora da alçada das Nações Unidas.

Esse exemplo é ilustrativo da perda de oportunidades, que não são freqüentes, que proporcionem a presença mais ostensiva do Brasil no cenário internacional em situações em que temos interesses legítimos a defender e capacidade efetiva para atuar. No momento em que se vislumbra nova configuração no concerto das nações, com possível agravamento da marginalização latino-americana, a relatividade da importância do Brasil estará, em boa parte, na dependência do aproveitamento dessas oportunidades. No caso angolano, a ativa participação brasileira no encaminhamento da sua pacificação negociada não implicaria apenas em prestígio diplomático, mas também na aquisição de posição privilegiada que lhe permitiria auferir vantagens substanciais, com benefícios mútuos, no aproveitamento dos seus recursos minerais e outras. O nosso empresariado já deu abundantes demonstrações de capacidade de penetração externa não apenas em mercados importadores de produtos brasileiros – o rápido crescimento e diversificação da pauta exportadora é o comprovante – mas ainda na exportação de empreitadas e serviços que envolvem 'Know how' e tecnologia. Esse tipo de penetração muitas vezes depende do apôio e estímulo governamentais, fartamente utilizados pelos países mais desenvolvidos. Embora não seja prática desconhecida no Brasil, e já aplicada com proveito, estaria aí outro caminho a ser explorado com mais consistência e determinação, a fim de compensar a redução de interesse dos países mais ricos por esta parte do mundo.

Antes de concluir gostaria de deixar uma sugestão que se relaciona diretamente com o tema desta palestra – a importância relativa do Brasil.

Para aqueles que se interessam pela política internacional, seja por obrigação *profissional, amadorismo ou simples curiosidade intelectual, não seria difícil classificar os* países ou regiões de acordo com sua importância relativa para o Brasil: estratégica, econômico-comercial, tecnológica ou simplesmente política. Com ligeiras discrepâncias, poderiam chegar a um acordo sobre a importância que têm para o Brasil os Estados Unidos e a União Soviética, a Alemanha e o Japão, a Argentina e o Paraguai. Caso esse mesmo exercício fosse invertido, já não se conseguiria idêntico grau de concordância. Em que classificação colocaríamos o Brasil numa escala de interesses externos de Washington ou dos demais países com os quais temos envolvimentos relevantes de carater político, estratégico ou econômico? Haveria que se estabelecer alguns critérios a partir dos quais se procederia a essa classificação. Talvez, após esse exercício, fosse possível esclarecer com mais clareza o tema desta palestra que tive o prazer de proferir.

O ORIENTE MÉDIO PÓS-CONFLITO.
As Liçõe da Guerra e a Construção da Paz

Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja*

01. Lições da História: o desmontar de antigas utopias e de novos mitos

Fazer a História e pensar a História não são conjuntos disjuntos. Há mais de trinta anos tenho a honra de pertencer a uma instituição voltada sobretudo para o fazer a História, orientada pela ótica e dentro dos limites e perspectivas brasileiras. Hoje, com honra e júbilo, ingresso numa instituição voltada para o pensar a História – que é a Geografia no tempo – e o pensar a Geografia – que é a História no espaço.

Itamaraty e Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro são duas instituições que se complementam, que se identificam. Identificam-se na galeria de homens que as marcaram e na vocação comum de serviço ao Brasil e de organização e conservação da sua memória. O Itamaraty tem o orgulho de valorizar a tradição, mas cultiva a capacidade de romper as muralhas do passado quando estas aprisionam o presente e nos impedem de penetrar no futuro. Este Instituto em que tomo posse tampouco se circunscreve ao passado. Meu tema de hoje aceita uma margem calculada de risco, procura focalizar a História que sai do forno e dos jornais, para ser aqui decantada, com as luzes do pensamento e da reflexão amadurecida. Neste momento entrego-lhes, com prazer, dossier com o registro das posições da diplomacia brasileira que configuram, em certa medida, o trabalho do Itamaraty diante da recente crise no Oriente Médio.

Talvez hoje, bem mais do que ontem, o homem tenha uma insaciável sede de História. Em épocas marcadas por registros conservadores, o sentido da História decanta-se da própria permanência do passado. Em épocas, como a atual, em que a efervescência do presente vigorosamente desmonta o passado, corremos o risco de nos tornarmos reféns de nossa tão cultivada contemporaneidade. A ameaça que se encerra – perder de vista o sentido da História – é o que a torna essencial e iluminadora do presente.

---

* Discurso de posse. Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, em 27 de março de 1991.

Reflexão e ação configuram duas faces de uma mesma moeda diante de um presente desconcertantemente desafiador, onde não mais há espaço para um tribunal da História, onde se torna vão e mesmo pretencioso balizar o futuro. Predizer o futuro seria formulá-lo e, portanto, anulá-lo. Um abalo fecundo desestabilizou os antigos determinismos — positivistas, estruturalistas, marxistas. O homem reencontra o vigor da perplexidade filosófica. Aprendemos a desconfiar das proclamações definitivas, das grandes sínteses e a reflexão prossegue a aventura nascida na Grécia há 25 séculos.

Apesar daqueles que realimentam os determinismos sob nova roupagem e antigos catastrofismos, talvez estejamos na trilha mais sábia de romper com certezas dogmáticas e com ceticismos desencantados.

Dois séculos depois da Revolução Francesa, testemunhamos, no histórico ano de 1989, a derrocada do Socialismo Real e, com esta, um abalo sísmico nos mitos do marxismo. Incapazes de resistir à condição de órfão de mitos, os homens — revisitando o velho Hegel — já edificavam novos sonhos de um "Fim da História", quando, por ironia desta, o conflito no Oriente Médio desfez, com o mesmo ímpeto, essas recém-nascidas utopias.

Atraentes teorias sobre ascensão e queda das Superpotências — que acolhiam subjacente a idéia de um declínio da hegemonia norte-americana — são vítimas de desafio igualmente avassalador.

O "bulldozer" da História de nossos dias não poupa as grandes sínteses, de direita ou de esquerda. "La terre nous en apprend plus long sur nous que tous les livres. Parce qu'elle nous résiste." A lição do aviador — filósofo de "Terre des Hommes", de tão verdadeira nesses nossos tempos, corre o risco de negar-se a si própria.

02. Entre a Ética e a Estratégia: a dualidade do conflito no Oriente Médio

A cirurgia da guerra, trágica parteira da História, abre caminhos para novas realidades. O que nos reserva o pós-guerra no Oriente Médio — berço espiritual dos grandes profetas e paradoxalmente região de tantas profecias desencontradas? Com toda a humildade que o presente recomenda, tentemos analisar esta questão.

A gênese deste conflito não reflete primariamente um determinismo econômico. Ela lança dúvidas sobre aquela visão da economia como sendo "a ciência que leva os homens para as barricadas".

As disputas em torno do petróleo da região, da determinação de seu preço, da capacidade do Iraque de influir nesse processo, agravaram, sem dúvida, a atmosfera de tensões. Para este clima também influiu a preocupação norte-americana e ocidental com a emergência de um mercado petrolífero errático, marcado por imprevisíveis expectativas.

O elemento decisivo, entretanto, parece ter sido a impossibilidade de o mundo pós-guerra fria, sob a hegemonia político-estratégica norte-americana, aceitar a

desmedida determinação do líder iraquiano de consolidar-se como poder regional inconteste, sustentado por um Estado altamente militarizado e armado pelas próprias grandes potências, ignorando a intangibilidade das fronteiras herdadas da colonização.

Assim como Hitler julgava operar num mundo exclusiva ou dominantemente europeu, quando este não mais o era, Saddam Hussein, anacronicamente, acreditava agir no universo da Guerra Fria, sem consciência de que a neodistensão alterara a equação de poder mundial e as margens de manobras para desafios desestabilizadores dos grandes equilíbrios regionais.

Embora contendo indiscutível motivação econômico-estratégica (a disputa pelo petróleo), o conflito encerra um decisivo componente ético-político (a não-agressão). Ele reflete, assim, na sua gênese, essa exemplar dualidade que, no mundo da neodistensão, o colocou fora do eixo Leste-Oeste. É o primeiro grande conflito do pós-Segunda Guerra que se inscreve na moldura para a qual as Nações Unidas foram originalmente criadas.

03. Oriente Médio e Nações Unidas* resgate de uma vocação original

O método dedutivo recomenda seguir do geral para o particular, o que significa, no nosso caso, eleger o multilateralismo como ponto de partida para uma avaliação do conflito no Oriente Médio.

O conflito reconduziu as Nações Unidas às suas origens batismais. Interrompeu longo interlúdio em que esta ficara à margem dos grandes acontecimentos mundiais: esteve ausente no encaminhamento de uma solução para a guerra da Indochina; revelou-se ineficaz diante da invasão da Tchecoslováquia; falhou na Guerra do Oriente Médio de 1967, apesar da aprovação da ainda atual Resolução 242, objeto de tão díspare interpretações; revelou-se inoperante durante oito anos de conflito entre Irã e Iraque, com um trágico legado de cerca de um milhão de mortos, embora tenha contribuído para seu desfecho.

A recente guerra no Oriente Médio foi o primeiro grande conflito do pós-segunda guerra mundial em que as Nações Unidas tiveram um papel decisivo, sendo a Guerra da Coréia de 1950 a única exceção, quando a intervenção norte-americana se deu sob a égide das Nações Unidas, cujo Conselho de Segurança aprovou o envio de assistência militar à Coréia do Sul após invasão de seu território por tropas da Coréia do Norte em junho daquele ano. Mas mesmo a janela de oportunidade para a ação do Conselho foi efêmera e frágil.

No centro do processo de encaminhamento de soluções para o recente conflito no Oriente Médio, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou 13 Resoluções que balizaram o curso dos acontecimentos, amalgamaram as ações das 28 nações integrantes da coligação formada em torno dos EUA, enfim, legitimaram em escala internacional as respostas à agressão iraquiana.

Tão atuante na Guerra, quão atuante na paz? Que papel reservarão os EUA às Nações Unidas na arquitetura do pós-guerra? Esta questão sem dúvida influenciará o curso do multilateralismo nos próximos anos.

As respostas variam desde a resistência a um papel mais protagônico da Organização – na índole das reações israelenses – até a realização de uma Conferência Internacional sobre o Oriente Médio – advogada pelos países árabes, proposta pela França desde 1984 e objetada pelos EUA. No meio do percurso, entre esses dois polos, encontram-se proposições para alterar a composição do Conselho de Segurança e para convocar cúpulas deste Conselho com o objetivo de examinar soluções para as questões regionais.

Na raiz desses dilemas talvez residam duas questões básicas. A primeira – de caráter mais conjuntural – está ligada à própria vocação das guerras como grandes simplificadores do quadro internacional e, ao mesmo tempo, geradores de um pós-guerra extremamente complexo, ainda que mais aberto a soluções. A segunda questão – de cunho mais estrutural – reside na histórica dificuldade da diplomacia multilateral de gerar soluções eficazes e em tempo hábil.

Diante de tais questões, os EUA deverão inevitavelmente, como grande potência vitoriosa, afastar a tentação hegemônica de administrar a paz à margem das Nações Unidas. Se as Nações Unidas possivelmente tornam mais lenta e complexa a arquitetura do pós-guerra, elas emprestam a esse exercício uma legitimidade maior, intrinsecamente mais duradoura.

O balanço de realizações do passado é – no mínimo – desalentador. O Conselho de Segurança, ao longo de sua existência, já aprovou 197 Resoluções relativas ao problema árabe-israelense e 34 relacionadas ao drama palestino, sem, entretanto, concretamente avançar no encaminhamento das grandes questões regionais.

04. A guerra como simplificadora de realidades políticas.

Ineditismos no atual Oriente Médio

O Oriente Médio é, por excelência, uma região que não recomenda otimismos fáceis ou previsões arrojadas. O recente conflito, entretanto, introduziu ineditismos que poderão ser portadores de um quadro mais maleável à negociação e ao entendimento. Foi a primeira grave crise regional da história do Oriente Médio em que árabes estavam aliados com os EUA. Igualmente, pela primeira vez, Israel esteve ausente de um conflito maior na região e, mais do que isso, atingido militarmente, não reagiu.

Na visão de alguns países árabes, esta última circunstância abre espaço para três interpretações mais alentadoras:

1º) os EUA demonstraram-se capazes de exercer efetiva pressão sobre Israel – o que continua a ser, para o mundo árabe, a questão-chave no âmbito regional;

2º) esmaece o estigma da hiper-agressividade bélica do Estado judeu; e

3º) perde vigor a tese de que Israel precisa manter os territórios ocupados para garantir sua segurança.

Apesar das distâncias e divergências que ainda separam árabes e israelenses, cresce a expectativa de que gestos políticos de aproximação, sob a égide dos EUA, venham a criar uma massa crítica de confiança e boa vontade recíprocas que possibilitqaria grandes avanços posteriores.

A evolução do problema regional dependerá igualmente da percepção de Israel a respeito de novas realidades que se cristalizam:

1º) o conflito eliminou a maior potência militar árabe da região; e

2º) o fim da Guerra Fria e a mais marcante ausência de coesão no interior do mundo árabe tornam inviável ação militar concreta desses países em favor dos palestinos.

Ao promover nas mentes árabes e israelenses uma radical mudança de percepção quanto à trajetória futura da questão regional, o conflito abre espaço negociador. Ao eliminar militarmente a principal potência da região, ao debilitar sensivelmente a influência da atual liderança palestina, ao alterar significativamente a postura de alguns atores regionais, como a Síria e o Irã, a guerra – seria lícito afirmar – exerceu um papel simplificador sobre o complexo drama do Oriente Médio.

05. O palco político regional: antigos atores e novos papéis?

Diante de um mundo marcado pela neo-distensão entre as duas Superpotências e pela destruição militar do Iraque por coligação formada em torno dos EUA, a Síria vem seguindo trajetória de maior cautela na questão árabe-israelense, de mais nítica aproximação com os Estados árabes moderados e, particularmente, com o Egito.

Os Chanceleres dos países árabes da coalisão anti-Iraque, reunidos em Damasco no início de março, acordaram manter na região do Golfo as forças egípcias e sírias que lá se encontram e que constituirão o núcleo de uma força árabe de paz. Os chanceleres firmaram uma "Declaração de Damasco". A conferência de Damasco é a primeira iniciativa árabe com o objetivo de recompor a ordem regional no pós-guerra. O mecanismo de segurança por ela criado, embora aberto a outros países, deixou de incluir explicitamente o Irã, apesar de terem as autoridades iranianas reiteradamente afirmado a necessidade de participação dos países ribeirinhos do Golfo em qualquer projeto de segurança na área.

Cresceu a importância política e militar do Irã em conseqüência do conflito. A primeira manifestação desse crescimento deu-se logo no início do conflito, quando o Irã tentou mediar um acordo de paz e Teerã transformou-se num dos centros para onde convergiam interlocutores interessados em soluções alternativas para o conflito na região. O envolvimento do Irã será sem dúvida muito relevante na montagem de uma equação de paz para a região.

Na avaliação de renomado especialista nas relações EUA-Irã, estes dois países emergem da guerra do Golfo com três objetivos comuns: a contenção militar do Iraque; a

sua preservação territorial; e a criação, no pós-guerra, de uma estrutura de segurança em que Teerã assuma importante papel político. "Longe de significar a eliminação de todas as divergências irano-norte-americanas, aquela aproximação reflete a consciência mútua de que – destinados a um envolvimento na região – é melhor que os dois países cooperem entre si".

O Conselho de Cooperação do Golfo – formado pela Arábia Saudita, Kuaite, Qatar, Bahrein, Omã e Emirados Árabes Unidos – fortaleceu-se consideravelmente durante o conflito, o que contrasta com as marcantes cisões ocorridas na Liga Árabe, integrada por 21 países.

Além da atual liderança da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), enfraqueceu-se, também em conseqüência do conflito, o Rei Hussein da Jordânia. Em ambos os casos, o declínio do prestígio regional e internacional está associado ao apoio prestado ao Iraque durante o conflito.

Os EUA demonstram, entretanto, clara percepção tanto das fortíssimas pressões populares que o levaram a aliar-se ao Iraque, quanto da inconveniência de sua queda, que poderia provocar ondas de desestabilização num país-chave para o equacionamento da questão palestina. O próprio Secretário de Estado norte-americano James Baker declarou recentemente que os EUA estariam dispostos a "forgive and forget" a postura pró-Iraque assumida pelo soberano jordaniano e que, com o avanço das negociações, este poderia tornar-se importante ator nesse processo. O rei da Jordânia não tenciona substituir nem representar a OLP nas negociações de paz com Israel, mas manifestou-se decidido a delas participar desde que a OLP lhe atribuísse um claro mandato.

Em contraste com a rápida recuperação do prestígio político do líder jordaniano, a liderança da OLP continua a ser objeto de oposição por parte dos EUA e de Israel. Declarações do Secretário de Estado Baker indicam que o atual líder da OLP não seria interlocutor aceitável, em função do prematuro e vigoroso apoio de Arafat a Saddam Hussein. A este quadro soma-se o sentimento de crescente hostilidade aos palestinos pela colaboração que prestaram às tropas iraquianas, no Kuaite, país que sempre os acolheu bem.

De forma bem mais enfática vêm-se manifestando autoridades israelenses, que continuam a rejeitar a OLP como interlocutor válido, independentemente mesmo de possíveis dissensões que possam estar-se operando no seio da liderança daquela Organização.

Este quadro sumário, mas inescapavelmente complexo, da conjuntura regional encerra, portanto, elementos novos e potencialmente desbloqueadores, ao mesmo tempo que reedita antigos impasses. Para todos aqueles que almejavam à construção da paz na região, a esperança é de que as novas variáveis possam prevalecer e superar as antigas resistências.

Duas qualificações – relativas à questão palestina e às relações árabe-israelenses – devem ser introduzidas neste quadro. A primeira diz respeito ao eventual papel reservado a Arafat no processo negociador da paz. Na ótica de personalidades como o

chanceler francês Roland Dumas, o diálogo EUA-OLP possivelmente não será iniciado imediatamente – sobretudo por razões táticas ligadas à preocupação norte-americana com relação a Israel – mas poderá prosperar mais tarde, quando o processo global de negociação já tiver avançado e forem menores as resistências.

A segunda qualificação – que talvez sintetize a vertente das resistências do inconsciente coletivo da região ao processo de mudanças – diz respeito mais diretamente a percepção político-culturais que ainda subsistem em ambos os lados (Israel e Arábia Saudita, por exemplo). Como fenômeno cultural, tais percepções são menos suscetíveis de mudança e de desbloqueio. Como fenômeno político, elas refletem inclinações no comportamento dos dois atores regionais decisivos.

06. Da vitória na guerra à articulação da paz. O novo papel dos EUA no Oriente Médio

Diante desse panorama sempre complexo mas que exibe, na conjuntura atual, janelas de oportunidades, os EUA têm um papel protagônico e um legítimo desejo de exercer sua influência para o encaminhamento de soluções.

No quadro internacional atual – pós Guerra Fria e pós-Guerra do Golfo – esse interesse norte-americano está reforçado por alguns fatos. Hoje, mais claramente do que no passado recente, os EUA demonstraram ser a potência militar hegemônica.

A síndrome do Vietnam está enterrada. Foram esquecidas as humilhações associadas ao episódio dos reféns norte-americanos no Irã Revolucionário e à abortada operação de resgate de Tabas, no norte daquele país. A nova face, exitosa, do poder militar norte-americano sinaliza mensagens de credibilidade, confiança, previsibilidade a seus parceiros regionais.

No plano político, os EUA demonstraram se o país capaz de aglutinar, em torno de si, 28 nações e de preservar-lhes a coesão, além de impedir a prevalência de alternativas para o conflito (proposta de paz de Gorbatchev). Tudo isto assegura-lhe uma margem de hegemonia política talvez inédita no pós-Segunda Guerra, possivelmente com a exceção do curto período entre 1945 e 1949 em que detinham o monopólio nuclear.

Para os EUA, o conflito do Oriente Médio configurou, assim, uma dupla vitória, política (a montagem da coligação) e tecnológico-militar (o rápido desfecho da guerra). Numa perspectiva de médio e longo prazo, entretanto, o êxito da estratégia global norte-americana ficará na dependência da construção de uma estrutura de segurança regional conducente e compatível com o processo de pacificação no Oriente Médio.

Como contraponto ao argumento que acaba de ser lançado é sempre possível afirmar que, com as vitórias alcançadas, os EUA já teriam assegurado o controle da região: eliminaram a capacidade bélica do país líder em termos militares; consolidaram alianças mais firmes e estáveis (Egito, Arábia Saudita e países do Golfo); teriam condições, assim, mesmo com a retirada de suas tropas, de articular resposta militar eficaz na hipótese de novo conflito regional. Esses contra-argumentos têm inegável consistência.

Entretanto, resta sempre a constatação de que apenas o equacionamento das duas questões básicas da região – o problema árabe-israelense e o drama palestino – será capaz de assegurar um clima de normalidade na região e, portanto, contribuir para a emergência de um quadro político legítimo e duradouro. Para tanto, uma estrutura de segurança regional e um processo de pacificação são instrumentos essenciais.

Na estratégia anunciada pelos EUA, a construção de uma estrutura de segurança regional – prioridade máxima para aquele país – parte da premissa de que não existirão forças terrestres norte-americanas em bases permanentes na região. Tal decisão responde a anseios da sociedade norte-americana e a sensibilidades do Oriente Médio, que tenderia considerar esta presença militar estrangeira como força de ocupação. Em substituição às tropas norte-americanas e da coligação estacionadas na região, será formada uma estrutura de defesa baseada em contingentes militares árabes e islâmicos, que deverão ser complementados por importantes forças de paz das Nações Unidas, a serem sediadas em áreas de fronteira.

O processo de pacificação visualizado pelos EUA procura estimular a aproximação de cada Estado árabe com Israel, inicialmente através de iniciativas bilaterais. Esses esforços diplomáticos deverão orientar-se pelos princípios da eqüidade (para com os Palestinos) e da segurança (para com Israel) e basear-se nas Resoluções 242 e 338 das Nações Unidas.

Em complementação às duas prioridades indicadas – segurança regional e pacificação – o Governo norte-americano contempla influir ainda sobre dois outros campos: controle de armamentos e cooperação econômica regional. O primeiro visa a impedir a proliferação das armas de destruição em massa, tais como nucleares, biológicas, químicas, bem como mísseis de lançamento. O segundo procura estimular alguns países da região a assumirem co-responsabilidades, em tempos de paz, na promoção de melhor distribuição da riqueza entre todos os povos da região.

07. O conflito e a neodistensão. O papel da União Soviética.

Além das diversas vertentes da Guerra no Oriente Médio já avaliadas anteriormente – multilateral, regional, norte-americana – as influências do conflito projetam-se sobre outras regiões, num processo de interação mútua certamente relevante para o exame das perspectivas da evolução regional ou mundial.

A União Soviética foi sem dúvida o país fora da região – além dos EUA – que potencialmente mais influência exerceu sobre o curso do conflito, em particular nos momentos que precederam o início das operações terrestres.

Toda vitória é apaixonada e, por isso, anula matizes e desfaz nuances. Parece-nos útil retroceder ao lançamento do Plano Gorbachev, quando o Presidente soviético – com propósitos pacifistas – tentava evitar a ofensiva terrestre contra o Iraque.

É preciso não negar que ocorreu um estremecimento nas relações EUA-União Soviética em conseqüência da iniciativa de Gorbachev. Embora finalmente administradas dentro

de limites aceitáveis, as suspeitas mútuas então surgidas chegaram a ser interpretadas como sério fator de risco para as relações entre os dois países e, inclusive, como ameaça à neo-distensão. Um balanço algo realista teria sido formulado por assessor do próprio Gorbachev: "Nossas relações não melhorarão. Mas, ao mesmo tempo, penso que não permitiremos uma deterioração clara das mesmas".

Sem ter alcançado o objetivo do cessar-fogo, o Plano serviu, na frente interna, para satisfazer as demandas de setores mais conservadores dentro das Forças Armadas e do Partido. Exigiam de Gorbachev ação mais decidida, que garantisse à União Soviética papel de maior relevo nas negociações sobre o futuro do Oriente Médio. O Plano Gorbachev – mesmo sem produzir um cessar-fogo – serviu para satisfazer as demandas daqueles segmentos do Estado. É preciso igualmente lembrar a habilidade política do líder soviético de aprovar a Resolução 686 do Conselho de Segurança sem provocar convulsões no interior do "establishment" conservador soviético.

Foi sempre marcante a distância ideológica entre o marxismo-leninismo soviético e o fundamentalismo islâmico iraniano, assim como a preferência soviética pelo regime Baath iraquiano, em contraste com as suspeitas em relação à hierarquia religiosa persa. Apesar dessas circunstâncias, a aproximação entre União Soviética e Irã, que floresceu na fase anterior à ofenciva terrestre, transformou-se talvez na única combinação capaz de evitar que Moscou ingresse nas conversações de paz a reboque da coalizão ocidental. Esta é uma razão adicional que faz crescer em importância o papel futuro do Irã num eventual "settlement" regional.

08. O conflito e o papel internacional da Europa

Na segunda metade dos anos 80 a Europa era palco de transformações que abalavam o curso da História. O conflito no Golfo veio deslocar o centro das atenções internacionais do Velho Continente para o Oriente Médio.

O Livro Branco da Comunidade Econômica Européia, de 1985, que continha um elenco de medidas para remover todos os obstáculos à efetivação de uma Europa sem fronteiras, era complementado, em 1987, pelo Ato Único Europeu. Este importante documento, que alterava o Tratado de Roma, estipulava que "a Comunidade adotará as medidas destinadas a estabelecer progressivamente o mercado interno durante um período que terminará em 31 de dezembro de 1992".

A construção da chamada Europa de 92 caminhava a passos acelerados, enterrava o "europessimismo", parecia ser resposta adequada e moderna para vencer o relativo atraso tecnológico do continente em relação aos EUA e ao Japão. Antecipava-se a criação de um mercado interno único de grandes proporções no âmbito da Comunidade Econômica Européia, como atestam alguns indicadores básicos comparativos de 1989: população de 320 milhões (em comparação com 246 milhões dos EUA e 122 milhões do Japão); Produto Interno Bruto de US$ 4,8 trilhões (em comparação com US$ 5,2 trilhões dos EUA e US$ 2,8 trilhões do Japão); exportações de US$ 1,2 trilhão (em comparação com US$ 489 bilhões dos EUA e US$ 414 bilhões do Japão).

Os ventos de transformação que se abateram sobre a Europa do Leste nos últimos anos da década de 80 acabaram por arrefecer a prioridade atribuída à consolidação de um mercado interno único na CEE. Como tende a acontecer nos momentos de crise da História, a Política sobredetermina a Economia: o inesperado fenômeno da Unificação Alemã adiava por alguns anos a edificação da Europa de 92.

O conflito do Golfo veio, uma vez mais, alterar o cenário político. Desta feita, para atuar como um revelador dos limites e das insuficiências do papel internacional da Europa no mundo. O desenrolar e o desfecho da guerra demonstraram que a Europa não está dotada de poderes no campo da política internacional e dos meios adequados de defesa e segurança. A pergunta "o que fazer da Europa" ressuscita o problema da união política, da união econômica e monetária do continente, com todas as conseqüências que eventuais projetos nesses campos poderão ter para as nações daquela região.

Caminhará a Europa na direção de uma política externa e de segurança comum? Projetos franco-alemães já contemplam tal perspectiva. Mas a pavimentação das avenidas políticas que se abrem fica na dependência, entre outros importantes fatores, da modalidade de equacionamento do pós-guerra no Oriente Médio.

Diante da atual dinâmica dos acontecimentos no Oriente Médio, a Comunidade Européia dos Doze decidiu evitar movimentos que possam incidir negativamente sobre as iniciativas norte-americanas em curso na região. Gesto exemplar neste sentido foi a flexibilização, por parte da França, da proposta de convocar uma Conferência Internacional sobre o Oriente Médio. Na nova ótica daquele país, a realização da Conferência – há sete anos advogada pela França – poderá ocorrer "no começo, no meio ou no fim" do processo de pacificação regional. É possível, entretanto, que tal atitude venha a alterar-se, caso decidam os EUA eliminar suas conhecidas resistências àquela iniciativa multilateral.

Boa dose de realismo político parece conter a atual política européia de relativo "low profile" no Oriente Médio. De fato, os três atores-chave na região, cujas ações tenderão a modelar os acontecimentos no Oriente Médio – Israel, Egito e Arábia Saudita – são estruturalmente aliados norte-americanos, e suas relações com a Europa permanencem secundárias.

Por outro lado, os países europeus, que preservam seu diálogo com a OLP, defrontam-se com o relativo ostracismo da Organização, derivado do apoio desta ao Iraque e da nova hegemonia de Egito, Arábia Saudita e Síria. Alguns analistas, entretanto, estimam que a OLP, destituída no momento dos recursos financeiros que recebia das Monarquias do Golfo, venha a assumir posturas mais conciliatórias e, assim, gradualmente, promover a reaproximação política com esses Estados.

09. O Brasil e o conflito no Golfo

Depois da extraordinária velocidade e da totalidade da vitória, começou-se a indagar se o Brasil, além da integral adesão às Resoluções do Conselho de Segurança, não deveria ter tido ação mais diretamente engajada no conflito.

Creio que as próximas semanas ou os próximos meses darão resposta negativa àquela indagação. Mais uma vez as baionetas demonstrarão ser um assento desconfortável e que a construção da paz exigirá atores com o perfil do Brasil: adesão ao Direito Internacional, prudência, firmeza, percepção nítida dos excedentes de seu poder, disposição para a construção da paz. Somos sócios necessários na edificação do pós-Guerra no Golfo.

Atravessamos todas as fases do conflito sem danos:

1º) adesão às Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e irrestrito cumprimento do embargo;

2º) retirada de brasileiros da região em conflito sem concessões nem negociações;

3º) disposição para servir às agências humanitárias e às Nações Unidas em qualquer tipo de assistência;

4º) preservação de nossa capacidade de diálogo, sem que em qualquer momento perdêssemos a capacidade de condenar, quando necessário.

Digo isto sem qualquer desejo de auto-congratulação. Entretanto, como o conflito no Golfo foi um dos poucos episódios recentes com começo, meio e fim, não é cedo para fechar este capítulo da História.

10. Considerações finais

O mundo dos anos 90 inaugurou-se sob o signo da neodistensão. Não sabemos a extensão, o vigor, a profundidade do trajeto que ela irá percorrer. Muito dependerá das perspectivas de superação da crise econômica por que atravessa a União Soviética, do tratamento a ser dado à questão das nacionalidades, da atuação política do estamento militar e das reações internacionais à evolução interna naquele país.

Os movimentos em curso no Leste Europeu – originalmente tributários da Perestroika, da Glasnost e do Novo Modo de Pensar soviético – assumem hoje dinâmica mais autônoma em relação a esses fenômenos e tornam-se mais vinculados às equações de poder no interior de cada país.

Enquanto no Leste Europeu a prioridade consiste em assegurar a transição para modelos de economia de mercado e de democracia representativa, na região do mundo sobre a qual nos debruçamos – o Oriente Médio – o objetivo central parece ser o de consolidar o processo de pacificação regional.

A guerra efetuou uma simplificação do quadro político da região, abrindo espaços e perspectivas para o processo de negociação e entendimento entre os diversos atores. Novas variáveis foram introduzidas nas equações de poder no Oriente Médio.

Houve claro fortalecimento de países mais identificados com uma política de aliança com os EUA, tais como Israel, Egito e Arábia. O novo papel da Síria parece demonstrar o claro desejo de maior aproximação com o Ocidente. Fenômeno análogo ocorre com o Irã, que preserva, entretanto, fortes vínculos com a União Soviética.

Na hipótese de consolidar-se o quadro de neodistensão internacional e de não ocorrerem transformações significativas nos principais países árabes e muçulmanos da região (Egito, Arábia Saudita, Síria e Irã), é possível estimar que eventuais avanços no processo de pacificação regional dependerão, em ampla medida, do comportamento de Israel e da OLP.

A sinalização de tendências à mudança na atitude israelense já foi possível detectar no curso do conflito, quando, ao ser atacado militarmente, Israel não reagiu. Estima-se que a OLP – com seu prestígio internacional significativamente abalado e com substancial declínio da assistência financeira que recebia das Monarquias do Golfo, em conseqüência do apoio concedido a Saddam Hussein – poderá demonstrar maior inclinação a posturas mais moderadas e próximas do Ocidente.

Embora tal cenário aponte para trajetórias relativamente promissoras, é preciso ter presente que os movimentos positivos ocorridos recentemente não são capazes de desfazer o sedimentado universo de resistências políticas e, sobretudo, culturais ainda prevalecentes na região.

O enfraquecimento de resistências culturais – sabidamente um processo de lenta maturação – poderá ser acelerado com gestos norte-americanos, no sentido de persuadir Israel a assumir posturas mais conciliatórias. Igualmente, a preservação de atitudes construtivas por parte dos Estados árabes e eventuais gestos destes no sentido de influenciar as atitudes da OLP poderão constituir importante patrimônio para promover a paz na região.

Dois traços fundamentais – além da vertente trágica que envolve todas as guerras – parecem ser a marca registrada do recentqe conflito no Golfo: os paradoxos e os ineditismos.

Foi um conflito de origem regional, mas que rapidamente assumiu proporções de conflito mundial, sem, contudo, produzir o envolvimento de uma das Superpotências, a União Soviética.

Pela primeira vez na História, os homens assistiram, do interior de suas casas, a uma guerra ao vivo, e, embora transmitida de forma quase ininterrupta, pode-se dizer, talvez tenha sido uma das guerras mais censuradas. Estaríamos diante de um fenômeno em que a tão avançada tecnologia da informação se contrapunha à filosofia essencial da informação? Os meios não são mais as mensagens?

Os paralelos usuais entre a recente guerra do Golfo e a do Vietnam ficam circunscritos ao plano político-militar: o conflito recente deu-se no quadro da neodistensão, ao contrário dos anos da Guerra Fria que marcaram a Guerra no Vietnam; a determinação norte-americana de levar adiante o conflito era marcadamente maior; a opinião pública

norte-americana preservou elevados índices (superiores a 80%) de apoio ao Presidente na condução da guerra, o que se viabilizou graças à sua rapidez, à eficácia das operações e ao reduzido número de americanos mortos; tendo como teatro de operações o deserto – ao contrário da densa vegetação vietnamita – a guerra do Golfo exibia condições ideais para a otimização do uso de avançada tecnologia bélica; o conflito do Golfo não dividiu a América, mas a uniu; não produziu o "Ugly American", mas o americano patriota.

Esses paralelos deixam à margem um aspecto essencial. Abstraídas as conotações políticas e avaliada de um ponto de vista estritamente ético, a guerra do Vietnam – pela onipresença do trágico, do brutal, do desumano – foi portadora de uma mensagem marcadamente pacifista. A guerra do Golfo – por sua excelência operacional, pela eficácia cirúrgica, pelo recurso à "high tech", pela rapidez de resultados, pela poupança de vítimas norte-americanas – poderá trazer no seu bojo um pleito em favor da própria guerra como recurso à disposição do homem. Insisto em que essa reflexão, de caráter estritamente ético – moral, independe de considerações político-estratégicas. Estas, estou convencido, tornavam inevitável a articulação de uma resposta à agressão iraquiana.

Por acaso, lembrei-me de recordar dois textos clássicos e claramente decisivos para a trajetória do Oriente Médio: a Declaração de Balfour e a Resolução 242.

A 2 de novembro de 1917, Sir Arthur James Balfour, em nome de Sua Majestade, dirigia a Lord Rothschild a seguinte declaração aprovada pelo Gabinete:

"Le gouvernement de Sa Majesté envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le peuple juif, et emploiera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant clairement entendu que rien ne sera fait qui puisse porter atteinte ni aux droits civils et religieux des collectivités non juives existant en Palestine, ni aux droits et au statut politique dont les Juifs jouissent dans tout autre pays."

O Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovava, 50 anos mais tarde, em 22 de novembro de 1967, a Resolução 242, com a seguinte parte operativa:

"1. Affirme que l'accomplissement des principes de la Charte exige l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient qui devrait comprendre l'application des deux principes suivants:

(i) Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit:

(ii) Cessation de toutes assertions de belli gérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'integrité territoriale e de l'indépendance politique de chaque État de la région et leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontieres sures et reconnues à lábri de menaces ou d'actes de force;

2. Affirme en outre la necessité:

a) De garantir la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales de la région;

b) De réaliser un juste reglement du probleme des réfugiés;

c) De garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque État de la région, par des mesures comprenant la création de zones démilitarisées;

3. Prie le Secrétaire Général de désigner un représentant spécial pour se rendre au Mayen-Orient afin d'y établir et d'y maintenir des rapports avec les États intéressés en vue de favoriser un accord et de seconder les efforts tendant à aboutir à un reglement pacifique et accepté, conformément aux dispositions et aux principes de la présente résolution;

4. Prie le Secrétaire Général de présenter aussitôt que possible au Conseil de Sécurité un rapport d'activité sur les efforts du représentant spécial.

Estas reflexões já percorreram 31 páginas. A Declaração de Balfour contém, na substância, 6 linhas, e a Resolução 242 contém 21. Não vejo melhor chamado à concisão e à relevância. Não poderia terminar, entretanto, sem antes, emocionado, manifestar-lhes minha gratidão pela magnânima acolhida. E sobretudo por permitirem que um diplomata admirador fervoroso da História ingresse nesta Casa de historiadores. Fica a esperança de que o grão de História viva que eu traga seja a semente para a amadurecida reflexão dos Senhores.

Muito obrigado.

PEACE, DISARMAMENT AND DEVELOPMENT IN A NEW WORLD ORDER

Maurice Williams *

The war in the Persian Gulf between Iraq and the United States-led coalition of forces, with UN Security Council endorsement, has raised fundamental questions concerning the nature of the proposed new world order, and such related issues as the future role of the United Nations. North-South relations, more effective measures for peaceful settlement of disputes, disarmament and development – not only in the Middle East but for other regions of the world as well. SID's World Conference in Amsterdam, 6-9 May 1991, provides a timely opportunity to debate these issues and set the future agenda of the Society.

A new world order for collective security

The "new world order" envisioned by President Bush, and also referred to in earlier speeches of President Gorbachev, is essentially the coalition of the five great powers – each with a veto as a permanent member of the United Nations Security Council – acting in concert to settle disputes among states. This was the 1945 concept of the peace-keeping role of the United Nations by the victorious states in the Second World War.

What is new is that after over 40 years of a dangerous arms race and cold war, the United States and the Soviet Union, as nuclear super-powers projecting their confrontation on a global scale, have since 1988 been reducing political confrontations and for the first time negotiating and implementing mutually balanced arms reductions. This rapprochement, heralded as the end of the cold war, is having wide repercussions through:

– restructuring of state relations in Europe with democratic movements replacing communist governments in central Europe, the unification of Germany, termination of the Soviet system of military alliances in the former Warsaw Pact, and the projected withdrawal of Soviet troops from the region;

---

* Secretário Geral da Society for International Development.

– a dampening down of the world-wide ideological conflict between communism, as authoritarian state socialism on behalf of the masses, and more democratically liberal systems of governance and economic organization. Some have characterized this phenomenon as the "end of the history";

– a process of political and economic reform in the Soviet Union, led by President Gorbachev, which has raised basic questions about the nature of the association of Soviet Republics within the Union, and speeded withdrawal of Soviet military and economic involvement in foreign areas.

As a result of these events, the United Nations Security Council has ceased to be stalemated by the confrontational vetos of its permanent members and has begun to function as a force for collective security as was intended by its founders in 1945.

The 40 year cold war has been immensely wasteful of human and materials resources. Arms expenditures increased steadily – over the period to the current global level of some $ 1.000 billion annually. The Third World also has been increasingly drawn into the tragic arms race, spending about $ 160 billion annually. Many of the unresolved disputes in the Third World have been fueled by the great-powers into open conflicts by encouraging the arms trade and by interventions for strategic advantage.

And there is the vast accumulation or urgent social, ecological and economic needs which have mushroomed as a result of the cold war. This has negatively affected many countries, including the millitary super-powers, but most seriously damaged have been the low-income countries. Aid programmes of the major powers, for the most part, have been heavily focused on support of armed client governments in the cold war conflict or the aid has been more in the natures of gestures of good will rather than of programmes adequate to deal with developing countries' needs in fundamental ways.

The end of the cold war with its dramatic reduction in East-West tension and the surge of democracy in Eastern Europe, as well as in many parts of the Third World, has opened prospects for significant arms reductions and a reallocation of resources in a "peace dividend" which meets the real and evr growing threats to human existence: an equation of national power and prestige to continued military might endangers the planet, both because of the risks of nuclear war and because of the ensuing failure to tackle human and environmental problems.

In response to relaxations of cold war tensions, overall world military expenditures have leveled off since 1987, after accelerating steadily since the 1950s, and good progress has been made in the evolution of diplomatic cooperation between the U.S. and Soviet Union for settlement of regional disputes, both directly and through the United Nations. As a result, the United Nations Security Council and Secretary General have been increasingly active in promoting peace in Third World conflicts: in the Afghanistan and Iran-Iraq conflicts, in the independence of Namibia as a result of Angola-Cuba-South African Accords, and in further efforts for peace in Angola, Mozambique and Cambodia.

This then is the background and foundation of the new world order for collective security and the rule of law.

The Persian Gulf crisis and the new world order

Just as the world was beginning to deal with the shape of the post-cold war order, Saddam Hussein intervened with the invasion and annexation of Kuwait. In doing so he violated the most sacred of principles guiding states of the United Nations, namely those of territorial integrity and sovereign independence. The challenge posed by Iraq's invasion of Kuwait has been called the "defining moment" of the new world order.

The Iraqi invasion did demonstrate the changes that the end of the cold war has produced in international politics. With the United States and the Soviet Union in agreement, the United Nations Security Council was able to take a prominent role in authorizing an unprecedented international coalition to oppose the Iraqi conquest. And the new solidarity with the Soviet Union allowed the United States to undertake large-scale military operations in the Middle East without fear of triggering a larger conflict with the Soviet Union.

The Gulf crisis and ensuing was also illustrated some of the potentials of great power use of the UN Security Council. In pursuit of commonly agreed great power interests, there appeared to be a down playing of peaceful lines of action for settlement of the Gulf Crisis and a disproportionate application of Western military power against Iraq.

There is concern among Third World governments that enhanced cooperation among the great powers will lead to a condominium to "rule" the world with little regard for the interests of developing countries. Also Third World countries regard the destruction of hard won economic infrastructure as beyond the pale of acceptable military conduct, a standard they generally follow. Some also recall that it was an over-dominance of great power pursuit of their national interests in the earlier League of Nations that destroyed it.

The Gulf crisis, however, does not appear to offer a reliable guide to the pos-Cold Was world. Oil is a unique resource, one that makes the Persain Gulf the only part of the Third World where Western interests are sufficiently engaged to call forth large-scale millitary operations.

The Gulf crisis has raised a number of fundamental issues concerning the outlook for disarmament and realizing a peace dividend to address urgent global problems, the role of the United Nations and North-South relations.

On the outlook for disarmament, it is questionable whether the Gulf war has weakened or strengthened efforts to reduce global military expenditures. Hardline conservatives in both the U.S. and Soviet Union may conclude that the pace of disarmament negotiations should be slowed down as a result of the U.S. projection of military power in the Middle East, an area sensitive to the interests of all the great powers. Certainly, the Gulf crisis demonstrated that despite the lessening of ideological competition between the U.S. and Soviet Union, some aspects of the cold war persist in terms of traditional power politics. Much depends on the nature of the peace process after the Gulf war.

Without some resolution of the deep seated Arab-Israeli dispute, and an agreed regime for arms control in the Middle East, it is doubtful that the new world order concept will

have any real effect. In such event, the winner of the Gulf war would be Islamic fundamentalism with its enhanced appeal to the impoverished and frustrated Arab masses. The resulting instability would risk fueling a renewed arms race with sophisticated and expensive weapons, and further diversion of the regions's oil revenues away from peaceful development. Since European and Soviet – as well as U.S. – interests are involved in ensuring stability for Moslem populations, it may be that with great power cooperation the UN Security Council will be able to meet this test of effectiveness.

Enhanced role for the United Nations

A more effective Security Council does open the prospect for a system of security and disarmament for countries of the South. Would it be feasible for countries of the North to launch, in cooperation with the South, new and intensified means for prevention of conflicts and arbitration in order to encourage the countries of the South to resolve peacefully their internal and external conflicts? Almost certainly this would require defining and implementing a concept of "military neutrality" toward conflicts in the South, with consequent reductions in the arms trade and in military budgets.

The role of the United Nations in the favourable resolution of the Gulf crisis has gone far to renew the confidence of publics in the major Western countries in the United Nations as capable of making an effective contribution to the solution of certain fundamental problems. This is clearly the case with the areas of international security discussed above, mainly because the Security Council is limited to a small number of countries and includes as permanent members the more powerful – who when in agreement can provide for effective interventions.

Agreement among the major countries also facilitates greater effectiveness in dealing with some economic, social and humanitarian issues for which United Nations intervention is of special value to the international community as a whole. Examples are human rights, status of women and children, population, environment, refugees, regional cooperation, assistance to least developed countries. The major countries have the means to enhance the effectiveness of the United Nations in these areas, both in terms of the resources they make available and their influence on the quality of leadership within the UN necessary for implementing these programmes. Such benefits can be realized without structural reform of the United Nations.

However, most major economic issues, affecting both developed and developing countries, have progressively migrated from the United Nations to the Bretton Woods organizations where a "weighted voting" system does not reduce the number of participants but gives decisive power to the major Western countries.

The real issue concerning the United Nations is whether the vision of 1945 of an international organization dominated by the major countries is adequate for dealing effectively with the emerging problems of the 21st century? Neither Germany or Japan, modern economic super-powers, are among the permanent members of the UN Security

Council. Nor are important regional countries such as Brazil, Nigeria and India adequately represented. Shouldn't a better balance of North-South states and interests be reflected in the command structure of international organizations?

Would it be possible to conceive of a model of international organization capable of organizing reflection and negotiations among a relatively small number of participants – both public and private – truly representing the interests of the major regions of the world? Could this be done by a reform of the UN Economic and Social Council? Certainly, it should be possible to strengthen the role of the multilateral regional organizations for both economic and related security functions. But fundamental change in existing international organizations is a mid- to a long-term process.

For the immediate future, the key approach is to make do with existing international structures for peaceful resolution of disputes, disarmament and realizing the essencial peace dividend for dealing effectively with the urgent problems of poverty, environmental degradation, reconstruction of war devastated areas, the debt and resource problems of low-income countries and the other social and economic development deficits of the "lost development decade" of the 1980s.

A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO E DA COOPERAÇÃO REGIONAL E INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

Embaixador Rubens Antonio Barbosa*

As transformações profundas por que vêm passando as relações internacionais tornam muito oportuna uma reflexão, como esta proporcionada pela ALIDE, sobre as novas formas de inserção da América Latina na economia global. Esta reflexão é tanto mais relevante, nos dias que correm, por estarmos atravessando um período de fortalecimento dos esforços de integração em nosso continente. Trata-se de um processo estreitamente vinculado a um movimento muito mais amplo de reestruturação de forças que redesenha o quadro da política, da economia, das finanças e do comércio mundiais. Debater a integração latino-americana é exercício indissociável da reflexão sobre os efeitos dessas mudanças em nossas realidades internas e em nossa posição como atores no cenário mundial.

O debate ganhou urgência redobrada ante a discussão sobre uma "nova ordem" internacional que se avolumou com a guerra no Golfo Pérsico. Assistimos, hoje, a uma intensificação das ações dos Estados na busca de assegurar a proteção de seus interesses, em um contexto internacional que, longe de rumar para uma simplificação de suas condicionantes básicas, atinge grande complexidade, graças em boa medida ao desmantelamento do sistema bipolar de poder. A capacidade de ação política dos Estados está, mais do que nunca, ligada à sua sobrevivência econômica em um mundo cada vez mais competitivo, em que, como recentemente se observou, não está excluído o recurso ao poder militar como meio de assegurar interesses econômicos e de outra ordem. Embora a amplitude dos efeitos e a proximidade temporal da crise no Golfo Pérsico acautelem contra uma avaliação em profundidade de suas seqüelas, parece improvável que essas venham a alterar significativamente o rumo dos acontecimentos nos planos econômico-comercial e financeiro.

Uma das principais características que se podem identificar na "nova ordem" econômica internacional emergente consiste na afirmação de modalidades de comércio administrado em larga escala, com a conseqüente tendência à concentração dos fluxos

* Representante Permanente do Brasil junto à ALADI

de comércio e investimento nas áreas mais dinâmicas do planeta. Essa tendência se expressa, concretamente, na formação de três grandes blocos ou agrupamentos econômico-comerciais: a Europa, a Zona de Livre Comércio EUA-CANADÁ, incorporando-se a esta o México, e o Japão e sua base de projeção no Pacífico. Essa reorganização econômico-comercial em escala mundial, cuja velocidade poderá variar mas que parece irreversível, fará com que o relacionamento econômico de países que não fazem parte desses agrupamentos venha a se dar, cada vez mais, não com outros países mas com blocos. Os laços bilaterais tendem a dissolver-se no conjunto maior de interesses de cada agrupamento supranacional. Poderemos assistir, assim, a um crescente desequilíbrio de poder, com a redução da capacidade de cada país de influenciar em seu benefício a dinâmica do sistema internacional e de defender seus interesses.

Outro fenômeno definidor de nossa época está centrado nas tentativas de fortalecimento do comércio multilateral em curso na Rodada Uruguai do GATT, as quais, se exitosas, poderiam arrefecer as tendências neo-protecionistas do momento. A incerteza, para não dizer o relativo pessimismo, reinante quanto aos resultados da Rodada Uruguai, no entanto, não permite ainda um prognóstico otimista.

A transição para um novo paradigma tecnológico, econômico e organizacional enseja naturalmente uma reflexão sobre as modalidades de participação da América Latina numa nova realidade que se configura. Quais seriam as condicionantes ou as limitações fundamentais dessa participação?

A mais importante constatação que se pode fazer, observando o panorama atual, é que nosso continente encontra-se em posição especialmente vulnerável. A crescente marginalização econômica, comercial e financeira da América Latina vem acompanhada de uma redução de seu peso político específico no mundo. A percepção de uma perda de solvência, influência e prestígio na esfera internacional traz uma conseqüência inevitável: a deterioração da capacidade de negociação.

O acesso aos mercados dos países industrializados continua sofrendo o efeito de obstáculos não-tarifários, de medidas unilaterais e da discriminação em favor dos próprios países desenvolvidos. Sobre as exportações tradicionais dos países em desenvolvimento continuam a incidir os efeitos de uma redução de demanda e da rápida obsolescência provocadas por transformações tecnológicas e mudanças estruturais nos padrões de produção e comércio mundiais. O conceito do "comércio" passa por uma redefinição, passando a abranger predominantemente serviços e investimentos.

A esse quadro negativo somam-se, entre outros fatores, a redução da taxa de crescimento dos países industrializados, o desnível tecnológico e a nova estrutura da produção, crescentemente apoiada em mais informação e conhecimento e menos recursos naturais, e a persistência de altas taxas reais de juros, que superam em muito os níveis médios vigentes no período em que o atual Primeiro Mundo se desenvolvia. Tudo isso dificulta uma inserção dinâmica na economia mundial, acentua a perda de participação relativa na expansão global do comércio, especialmente de manufaturados, diminui a importância da região como área de investimentos e aumenta a exportação de capitais.

Outro obstáculo está centrado na questão da dívida externa: a América Latina pagou cerca de US$ 20 bilhões de serviço da dívida em 1990, o nono ano de investimento negativo na região. Surge o fato novo da politização, perversa para a região, do tratamento desse tema, exemplificada pela redução da dívida do Egito, da Polônia e da Hungria, o primeiro em decorrência de sua participação na guerra contra o Iraque, os outros dois dentro da preocupação de dar sustentação à implantação do capitalismo liberal na Europa do Leste.

Aliada a essas dificuldades, a necessidade de capital para investimentos no Golfo Pérsico (para a reconstrução do Coveite, do Iraque e do Irã), no Leste Europeu (modernização de infra-estrutura, desenvolvimento de indústria de consumo) e nos Estados Unidos e Japão (modernização de infra-estrutura) determina, junto com outros fatores, um quadro pouco propício à atração de investimentos para a região.

Deve-se levar em consideração, ainda, o provável impacto restritivo, sobre as exportações latino-americanas, da formação dos blocos econômicos nos mercados do primeiro mundo, que concentram entre 60 e 70% de nossas exportações. Uma análise prospectiva das possibilidades de ampliação do intercâmbio comercial com essas regiões não permite antever, a médio prazo, uma expansão significativa do volume de comércio, sendo pequena a probabilidade de que se mantenha, na década de 90, a taxa média anual de crescimento das exportações obtida nos anos 80. A desaceleração da taxa de crescimento das exportações para esses mercados levará nossos países a buscar alternativas, orientando seu interesse estratégico para outras áreas.

A Bacia do Pacífico (Japão e NICs) seria a primeira alternativa, já que aqueles países ocupam a terceira posição como parceiros externos da região. O crescimento das exportações para essa área, contudo, salvo alguns nichos de mercado para manufaturados, deverá limitar-se a produtos agrícolas e minerais, não sendo significativo. A Europa de Leste, em meio a uma crise de adaptação à economia de mercado, não será uma alternativa importante na presente década, especialmente porque a concorrência com os países da Europa Ocidental, Japão e Coréia não deixará muito espaço para os países da América Latina. A África, em situação mais delicada que a de nosso continente, não será um mercado atrativo e o crescimento do intercâmbio será igualmente marginal. O Oriente Médio, mercado potencial para alguns países latino-americanos, inclusive o Brasil, somente voltará a ser uma real opção comercial quando for encontrada uma solução global para os problemas da região.

Resta a América Latina. Com um mercado de 400 milhões de pessoas e um PIB de US$ 1 trilhão, apesar da crise dos anos 80, nosso continente apresentou nos últimos quatro anos um crescimento razoável do intercâmbio comercial intrazonal. Após uma queda acentuada entre 1981 e 1986, o comércio totalizou cerca de US$ 23,7 bilhões em 1990, sobre um total de US$ 193 bilhões de intercâmbio com o resto do munco (cerca de 3% do comércio mundial). A cadeia de iniciativas que se observa desde 1984 (Conferência Econômica Latino-Americana de Quito, Rodada Regional de Negociações da ALADI, Reforma do Acordo de Cartagena e, sobretudo, o início do PICE entre Brasil e Argentina) resultou de uma profunda preocupação, na região, com o desafio de um mundo que parece caminhar inexoravelmente para uma articulação em grandes agrupamentos

nacionais. Essa preocupação traduziu-se numa mudança de enfoque e na revalorização dos esforços de integração, que ganharam razoável aceleração nos últimos dois anos.

O processo de integração ingressou, assim, nos últimos dois anos, em uma fase pragmática, deixando de lado tentativas multilaterais globalizantes em favor de aproximações bilaterais ou por grupos de países, abrindo espaço para o surgimento de subgrupos regionais. Nesse particular, o programa de integração Brasil-Argentina constituiu, desde o início, um dos mais importantes fatos novos no panorama latino-americano. Sob vários aspectos, os acordos bilaterais do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) apresentavam características inéditas, tais como a concentração inicial dos esforços na integração do setor de bens de capital (ao invés da integração dos mercados consumidores) e a criação de mecanismos ágeis de correção de desequilíbrios.

A partir da decisão do Brasil e da Argentina de antecipar para 31 de dezembro de 1994 a conformação de um mercado comum, diferentes grupos de países da região decidiram implementar, muitas vezes de maneira paralela ou superposta, esquemas concertados de liberação comercial tendentes ao estabelecimento de zonas de livre comércio, de uniões aduaneiras ou mercados comuns. São exemplos concretos, os acordos no âmbito do Grupo Andino, do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), do grupo composto por Colômbia, México e Venezuela e, mais recentemente, da zona de livre comércio integrada pelo México e cinco países centro-americanos, bem como de acordos recentemente firmados entre Argentina e Chile, entre estes dois e México, entre Argentina e Venezuela e entre Chile e Venezuela.

Os diversos acordos de formação de zonas de livre comércio apresentam uma similitude básica em seus objetivos e nos meios para alcançá-los. Estes pontos em comum poderiam ser assim resumidos: a) liberação progressiva e linear de todo o universo tarifário dentro de um cronograma predeterminado, levando a uma eliminação total de tarifas e de restrições não-tarifárias; b) definiçã0 de uma tarifa externa comum e harmonização de políticas setoriais e macroeconômicas para assegurar a reciprocidade de benefícios e a competição equilibrada.

A aceleração das negociações tendentes à liberalização comercial no continente encontra, assim, expressão concreta no estabelecimento de mecanismos coincidentes que poderão confluir, nos próximos anos (seguindo o exemplo Argentina-Brasil, a data-limite adotada pelos demais países para a eliminação total de gravâmes é dezembro de 1994), para a formação de um espaço econômico comum no continente. Dessa forma, os nossos países, através da subregionalização – que já pode ser considerada a principal característica do atual processo negociador da integração – estão, na verdade, dando um passo significativo para a criação de condições para a formação de uma Zona de Livre Comércio. O próprio conceito de Zona de Livre Comércio, que havia adquirido renovado vigor com o Acordo de Livre Comércio entre EUA e Canadá em 1987, está mais atual do que nunca, frente à decisão mexicana de negociar um acordo comercial com esses dois países e pela proposta do Presidente George Bush da "Iniciativa para as Américas", que contempla a constituição de uma mesma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo.

A progressiva abertura e liberalização das economias, dentro de um contexto de crescente competitividade e de busca de capitais, pano de fundo para os esforços integracionistas, abre caminho para a formação de um mercado regional ampliado. À medida que se verifica a erosão, decadência ou estancamento dos projetos nacionais autárquicos de desenvolvimento, passa a impor-se a lógica da ação conjunta. Desse modo, a América Latina procura consolidar-se economicamente "para dentro", de modo a aumentar sua capacidade negociadora "para fora". A integração aparece, assim, para cada um de nossos países, como um projeto de mudanças externas e internas, afigurando-se como o meio mais factível para a obtenção dos dois elementos que estarão na base da retomada do desenvolvimento e da inerção internacional da América Latina: a competição pelo capital e o acesso a mercados.

Na década de 80, com a crise do balanço de pagamentos e o esgotamento do modelo de substituição de importações, as políticas de importação na América Latina passaram por uma liberalização progressiva, na medida em que os países reduziam as restrições quantitativas e os níveis de proteção tarifária e dotavam suas políticas comerciais de instrumentos de aplicação transparente, ágil e não discricionária. A quase totalidade dos países latino-americanos iniciou uma abertura setorial ao exterior que respondia ao imperativo de premiar a eficiência e a competitividade como o melhor caminho para o aprimoramento tecnológico e para o desenvolvimento. A própria noção de "nacionalismo" passou a ceitar, gradualmente, uma acepção renovada: em lugar de favorecer as tendências autonomistas do Estado, a defesa dos interesses nacionais passou a privilegiar a criação de condições de competição, de educação, capacitação tecnológica e científica e controle das práticas que distorcem ou anulam os fatores de competitividade. Essas mudanças antecederam as decisões de reativação da integração e geraram um cenário mais propício à sua incepção.

A integração latino-americana desenvolve-se, assim, dentro de um contexto de abertura generalizada para a economia internacional. Surge aqui uma das principais questões sobre a orientação estratégica do processo. É possível compatibilizar uma abertura generalizada para a economia intenacional com a integração regional? A integração latino-americana será um passo prévio à inserção do continente no mundo, ou primarão as estratégias individuais nesse processo? De modo geral, nossos países parecem haver optado por levar adiante, conjuntamente, os dois processos. Nesse caso, um elemento de suma importância será a compatibilização entre as políticas de abertura e as políticas de integração. A abertura para o mundo deve efetuar-se dentro de limites que permitam a preservação de uma discriminação em favor dos países membros da zona de integração. Abertura e protecionismo devem, assim, ser empregados conjuntamente como instrumentos de uma política de desenvolvimento.

O instrumento de aplicação mais viável para a concretização de uma margem de preferência regional ainda é a tarifa de importação. Os esquemas subregionais, tais como o MERCOSUL, caminham, de fato, para o estabelecimento de uma tarifa externa comum que tratará de conjugar as funções de estímulo à competitividade e de proteção aos setores mais sensíveis, dentro de um quadro de aprimoramento das vantagens comparativas, seja dentro da região de integração, seja com relação à economia internacional.

A integração está-se realizando também em um período marcado pela escassez de recursos. As drásticas medidas de ajuste econômico interno com a redefinição do papel do Estado – até fins da década de 70 o elemento motor do desenvolvimento em todos os países da região – a instabilidade das políticas econômica, fiscal e monetária e a maneira como foi encarado o problema da dívida externa pelos bancos, entre outros fatores limitativos, acarretaram, na quase totalidade dos países da região, uma queda na taxa de investimento. O desafio do momento, portanto, está na atração de recursos externos num período em que se reduz fortemente a participação do Estado na economia e se trata de converter os investimentos privados em um fator de crescimento após anos de estagnação. Os países latino-americanos necessitam tomar iniciativas adicionais não só para aumentar os investimentos públicos e privados como também para propiciar a entrada de capitais externos. A integração, ao constituir mercados ampliados e mais abertos ao comércio regional e de fora da região, poderá atrair um volume maior desses investimentos para a região. Para que isso ocorra de forma equilibrada, é fundamental que os países coordenem suas estratégias de desenvolvimento industrial, bem como suas políticas de comércio exterior.

Além da ampliação dos mercados, um dos meios para atrair capitais seria a implementação de grandes projetos multinacionais de integração, tais como a Hidrovia Paraná-Paraguai, a construção de gasoduto entre Argentina e Chile, entre Argentina, Uruguai e Brasil, a ponte Buenos Aires-Colônia e a autopista Colônia – Montevidéu – Porto Alegre. Outro tipo de iniciativa que se poderiam desenvolver seriam os de integração de setores econômicos, de que é exemplo o projeto de aproveitamento do gás e instalação de usinas de produtos químicos em estudo entre a Bolívia e o Brasil e elétrico, como fizeram Brasil e Paraguai com a construção de Itaipu e fazem Colômbia e Venezuela com a interconexão de suas redes.

Não se poderia deixar de mencionar aqui, ainda que brevemente, a importância de se aperfeiçoarem os mecanismos financeiros da integração, ou seja, os convênios de crédito recíproco utilizados como sistema de pagamentos entre os países envolvidos no processo de integração. O mecanismo de compensação multilateral de saldos e créditos recíprocos facilita a promoção do intercâmbio regional, diminuindo a necessidade de uso de divisas conversíveis, atenuando a intervenção de entidades bancárias de fora da região na negociação de operações de crédito e estimulando as relações diretas entre os bancos comerciais da região. A aceleração e o aprofundamento do processo de integração deverão ser acompanhados necessariamente por um aperfeiçoamento desses mecanismos existentes.

Existe, ainda, a possibilidade, que deveria ser explorada mais a fundo, da criação de mecanismos financeiros alternativos que possam independer da utilização de divisas extra-regionais e ajudar a superar os problemas da inconversibilidade e escassez de divisas. Exemplo desse tipo de instituição é o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), que conta com capital autorizado de US$ 200 milhões, a maior parte em moedas dos países-membros. A constituição de outros fundos, alguns inclusive já previstos, como o Fundo da Bacia Amazônica e o Fundo Latino-Americano de Reservas, poderiam favorecer o desenvolvimento sub-regional.

A crítica situação orçamentária dos nossos países, que impõe forts restrições à capacidade de captação de recursos necessários à volta do crescimento econômico, tem levado, como uma alternativa a mais, a uma aproximação maior entre as instituições de fomento nacionais e os organismos financeiros multilaterais, como o BIRD e o BID. Um dos principais itens das estratégias econômicas nacionais tem sido a reativação do fluxo de recursos dessas instituições, que podem ter um papel importante na viabilização da privatização nas áreas de infra-estrutura e serviços, já que os governos, de modo geral, não dispõem dos meios para esses investimentqos e os empresários encontram dificuldades para investir no sistema produtivo, garantindo, ao mesmo tempo, retornos a curto prazo. Um novo e mais ativo papel das instituições financeiras internacionais parece ser, desse modo, um dos requisitos para o êxito dos esforços de integração no continente.

A capacitação econômica da América Latina passa, também, pela modernização e aperfeiçoamento de seus mercados de capitais, de modo a aumentar as possibilidades e a atratividade de investimentos de investidores de países desenvolvidos, que passariam a ter maior interesse em aplicar seus excedentes de divisas no continente. Isso implica a consolidação da segurança do investimento, no aumento do volume de recursos na forma de ativos financeiros dos mercados (que chega a 210% do PIB no caso dos EUA, situando-se em torno de 60% no caso do Brasil), na liberalização das políticas de controle dos mercados e no fortalecimento das instituições e o aumento de instrumentos mais eficientes que aumentem as possibilidades de captação de recursos.

Também cabe menção à importância de se desenvolverem, dentro do contexto dos mercados ampliados em formação, políticas tecnológicas. Em nossos países, o volume de recursos aplicados à ciência e tecnologia é baixo e destina-se de maneira tópica, com limitados efeitos multiplicadores. Os mecanismos financeiros existentes não são adequados e não há o envolvimento do Estado em projetos de grande envergadura. Mencione-se, ainda, a dificuldade de obtenção de linhas de financiamento adequadas ao tipo de fomento, isto é, as condições contratuais, tais como prazo, taxa de juros e garantias são freqüentemente mais adequadas a projetos industriais tradicionais do que a projetos caracterizados por incerteza, risco e retorno a longo prazo. A tecnologia pode ter um efeito importante sobre as vantagens comparativas, reduzindo a importância daquelas que se fundam na utilização de mão-de-obra de baixo custo e acentuando aquelas decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico. O desenvolvimento de novas tecnologias pode contribuir para superar pontos de estrangulamento, especialmente através da modernização de processos, do aumento da produtividade do setor rural, de pequenas e médias empresas e da mão-de-obra em geral.

A consolidação de um mercado ampliado na América Latina poderia contribuir para reforçar a noção de que, apesar de seus problemas estruturais, muitos dos países da região ainda se apresentam como os mais atrativos para o capital estrangeiro entre os países em desenvolvimento. Os países do Leste europeu, até recentemente apontados como fortes competidores da América Latina, revelam-se (à exceção de Hungria e Tchecoslováquia), pelas fortes deficiências de suas estruturas de mercado, e das incertezas que pairam sobre seu futuro político, muito menos atraentes para os investidores, a curto prazo, do que o previsto em seguida à queda do Muro de Berlim. A

título de exemplo, mencione-se que o Banco Europeu de Investimento, recém-criado em abril do ano passado com capital inicial de US$ 13 bilhões, está enfrentando dificuldades para aportar recursos àqueles países, por absoluta falta da necessária infra-estrutura.

Na América Latina, em contraste, a crescente abertura das economias, a maior transparência na administração do comércio exterior e a eventual formação orgânica de um mercado ampliado poderão, quando complementadas por uma estabilidade macroeconômica que se reflita numa efetiva continuidade nas regulamentações, na redução dos níveis de inflação e numa harmonização de políticas, inclusive cambiais, abrir perspectivas mais alentadoras quantuo ao futuro da região como um sócio ativo da verdadeira revolução tecnológica e de produção por que passa o mundo.

A aceleração das negociações para a liberalização comercial e a conformação de espaços econômicos ampliados a que assistimos em nossa região apresenta-se como uma resposta imediata às dificuldades exógenas, aponta para o caminho a ser trilhado e, até certuo ponto, consolida as bases para a reinserção do continente na economia internacional, em novas bases.

Dada a vulnerabilidade de todas as economias da região, conteudo, a integração regional não é um projeto autônomo nem muito menos uma panacéia. Surge como uma necessidade e agora uma tendência marcante, acentuada pela vontade política dos governos, mas de forma complementar aos esforços de inserção competitiva na economia mundial. Sem que isso represente uma diminuição da importância da integração, as prioridades para a retomada das taxas históricas de desenvolvimento dos países da região continuarão a ser a busca de maior acesso aos mercados desenvolvidos dos EUA e da CEE (que representam mais de 60% do comércio externo dos países latino-americanos), o restabelecimento dos fluxos de financiamento externo (a América Latina viu reduzida sua participação percentual como receptora de investimento externo de 13% entre 80/83 para 8% entre 84/87) e o acesso não discriminatório a formas de tecnologia mais avançada.

A grande novidade é que nos dias que correm a integração passou a ser levada mais a sério pelos Governos e sobreteudo pelos operadores econômicos. O êxito dessa nova fase do processo integracionista deverá facilitar o esforço dos países da região de reencontrar seu lugar na dinâmica da economia internacional e seu caminho para a retomada do desenvolvimento e crescimento econômico.

A ANEXAÇÃO CISPLATINA. CONTRIBUIÇÃO PESSOAL DE D. JOÃO?

P. Penner da Cunha

Uma pergunta que já me fiz foi sobre a sensação de poder territorial que D. João (1767-1826) sentiu ao deitar o pé no Brasil. Recapitulando, em 1807 Androche Junot (1771-1813) invadiu Portugal dentro da grande estratégia de domínio continental de Napoleão e obrigou o governo a fugir para não cair prisioneiro dos franceses. D. João, ainda mero regente por opção pessoal, com isso escapou da estreiteza européia para instalar-se no infinito espaço brasileiro. A orientação direta retirava-a dos contatos físicos imediatos, a área mínima demarcada pelas paredes em meio às quais se movia, o quarto, a sala, mas do ponto de vista intelectual sem dúvida sentia vertigens com a idéia da massa continental que governava. Deixo de citar números porque ao tempo eram desconhecidos; na verdade desconhecidos não, mas enganadores, alcançados após cálculos arrevesados, sem que nenhum deles garantisse a exatidão. Na comitiva do príncipe quem estava melhor informado sobre as dimensões da terra era D. Rodrigo Sousa Coutinho (1745-1812), cujo cargo correspondia mais ou menos ao de primeiro-ministro. Sempre tivera pendor para contas, e alcançou a compreensão da extensão do Brasil graças à estada do irmão Francisco Maurício na governança do Pará que o informava sobre os rios infindáveis e a selva impenetrável. Talvez inspirado neta gestão, D. Rodrigo tentou em fins do século XVIII uma iniciativa destinada a colocar em comunicação o extremo Norte com o Centro do país, tentativa tão ousada que não saiu do papel. Em teoria tratava-se de abrir uma estrada que se estenderia do Registro de Santa Maria do Araguaia ao Porto Real, percurso (mal calculado) de 121 léguas de 6 quilômetros cada. Sublinhei estrada para realçar a audácia da concepção do grande administrador: em plena selva uma estrada que se estenderia por mais que os 720 km da estimativa oficial, como em condições muito mais fáceis nem em Portugal se havia construído. Em termos modernos uniria Marabá (PA) a Porto Nacional (TO), com ligação para Belém graças ao reticulado hidrográfico e do Porto Real para Vila Rica através de picada já de uso regular.

D. Rodrigo podia, portanto, estimar a massa continental brasileira, mas nem ele deu-se por satisfeito com a quantidade de terras já conquistada. Ao contrário, influiu sobre o príncipe, e D. João altera a política até ali dispersiva e defensiva para fazê-la afirmativa e

aquisitiva. Aos ministros determina que tirem a forra dos adversários, a começar dos mais acessíveis. Espanha era o alvo óbvio: além da tradicional rivalidade, fora aliada de França e o elemento fundamental para a invasão de Portugal, e tinha domínios colados ao Brasil. Misturam-se as duas tendências e a atração das terras termina por inverter o tratamento da questão: o que inicialmente era meio vira fim. A retribuição, melhor é dizer a vingança, sob o efeito do velho espírito imperial transforma-se em desejo de conquista territorial. Ao longo de sua história Portugal se caracterizou como um avaro colecionador de possessões, por mais que sem saber o que fazer delas, terras devolutas que ficavam por explorar até que um conquistador mais poderoso se apoderasse delas e as transformasse em um brilhante da própria coroa. Caso o "projeto brasileiro" tivesse êxito, colocaria nas mãos do príncipe mais terras sem utilidade que ficariam à espera de quem as viesse redimir.

Na opinião dos estrategistas da corte a silhueta do Brasil permitia ações punitivas no Norte e no Sul. Sem o saberem estavam antecipando um fenômeno que, passado um século, será erigido em lei por um ramo ainda espúrio da Política. Com efeito pelos anos 30 a geopolítica em luta por afirmar-se prega a aplicação das vantagens territoriais nas negociações entre Estados e o arrendondamento das fronteiras. Segundo os mesmos conselheiros o domínio das novas faixas fronteiriças tornaria o Brasil mais defensável, mais íntegro e por isso mais importante (e como a confirmar o prognóstico será elevado a Reino em 1815). No quadrante norte a conquista da Guiana, possessão da França, vingaria a afronta recebida de Junot. A porção sul, espanhola, alongaria o domínio português através da Banda Oriental até o rio do Prata e tanto puniria a traição espanhola, quanto compensaria a incorporação de Olivença (não restituída até hoje 1991). Em termos de riqueza eram um contraste: à Guiana distante, isolada e pobre contrapunha-se o dinamismo, a atividade produtiva e a importância comercial platina. Em termos de posição ambas se equivaliam como atalaia contra possíveis investidas sobre áreas estratégicas do território brasileiro. Infelizmente por falta de capacidade gerencial Portugal vai retirar delas muito menos em ouro do que terá, isto sim, de injetar para manter a ocupação. O Reino, como se sabe, nunca se deteve sobre preocupações fiduciárias, por mais que tivesse diante de si o exemplo da tradicional aliada, a Grã-Bretanha, que mantinha nas relações internacionais uma preocupação francamente mercantilista.

Naqueles dias os cálculos de em quanto as conquistas engrandeceriam o Brasil seriam uma estimativa sentimental: a falta de exatidão dos métodos e medidas permitiam dar-lhes valor maior ou menor segundo o pendor do calculista. Hoje pode fazer-se o quadro exato das adições. Em 1808 a conquista da Guiana representou um acréscimo de 91 mil quilômetros quadrados aos 8,5 milhões brasileiros, aumento que se anula em 1817 quando a unidade é restituída por imposição do Congresso de Viena. Em 1820 incorporada a Cisplatina representou uma adição de 187 mil quilômetros quadrados, incorporação a que o Governo imperial renunciou pelo tratado de 1826. Assim em quilômetros quadrados o engrandecimento territorial representou 3%, mesmo se cumulativo. A importância advinha, como disse, da posição, especialmente a Banda Oriental com Montevidéu e a Colônia do Sacramento a cavaleiro de Buenos Aires.

As dificuldades que vivia Portugal e as condições extremamente desfavoráveis do Brasil, carente de recursos bélicos e soldados, não dissuadiram os estrategistas da corte de investir nas duas frentes sem perda de tempo e simultaneamente. A corrente militarista

está personalizada em D. Rodrigo Sousa Coutinho que tinha uma visão clara do que objetivava. A "tomada e destruição de Caiena", oficiava ele ao seu colega da pasta do Reino, o marquês de Aguiar, daria a Portugal "certamente grandes vantagens para o estabelecimento da nossa antiga linha de limites e conservação pacífica da importante navegação do Amazonas" (ofício de 8 de abril de 1808, citado por C. Goicochea A diplomacia de D. João p. 124). "É Sua Alteza Real servida", comunica ele a Diogo de Sousa, governador da província de São Pedro, "que Vossa Senhoria, depois de por na devida segurança a fronteira do país de Missões [...] proceda a socorrer com a maior eficácia e com o maior número de tropas de linha e milícias [...] ao governador de Montevidéu" (ofício de 17 de novembro de 1810).

Como se recorda a tomada de Caiena foi simples, mas a administração posterior onerosa, pois a Guiana necessitava receber mais do que podia dar. Não obstante a ocupação deixou algumas contribuições que a longo prazo contribuiram para o enriquecimento do país: a cana-caiena, a canela, a pimenta, a noz-moscada, o cravo-da-índia. É fácil supor o orgulho de D. João com a conquista, pois mesmo descontada a escala derrotara as armas napoleônicas – e num piscar de olhos. No Sul a questão tomou outro rumo devido de um lado à densidade demográfica e de outro aos interesses em jogo, a partir dos ingleses zelosamente defendidos por lord Strangford. Buenos Aires já exibia autonomia e tinha dirigentes que por mais que desligados de Espanha continuavam a manter o sentido da política espanhola para a qual Portugal constituía e continuaria a constituir o grande adversário, mesmo se as duas nações estivessem aliadas na luta contra a França desde 1808. Diante de tantos escolhos falharam as manobras conduzidas principalmente por brasileiros, apoiados por força militar insuficiente. Depois de altos e baixos, mais baixos que altos, o Governo do Rio de Janeiro aceitou o resultado das negociações de paz conduzidas por João Rademacher em Buenos Aires (1812) e por algum tempo arquivou suas reivindicações, o que não significava as tivesse esquecido.

Esta, que se poderia chamar de primeira investida da Corte do Rio de Janeiro para a anexação da Cisplatina, é rica de peripécias e complexa em movimentação diplomática. As numerosas figuras que aparecem no entrecho são de todos os matizes políticos, espanhóis fiéis ou não ao seu país, orientais empenhados em conseguir a independência ou a incorporação ao Brasil, ingleses interesseiros, franceses revolucionários, buenairenses inclinados à concessão e naturalmentee brasileiros. Nem falta ao episódio um toque de drama, pois D. João, que estou elegendo como fio condutor, defronta-se com um dilema insolúvel. Guarda no coração o desejo insopitável de conquistar a Banda Oriental e carece de meios militares para isso, mas tem ao seu lado (não sob o próprio teto) quem possa lhe dar uma ajuda inestimável. E a princesa Carlota Joaquina (1775-1830), irmã do seqüestrado (está confinado por Napoleão em Baiona) D. Fernando, herdeiro do trono de Espanha. Dentro da linha sucessória espanhola ela reúne as condições de reivindicar a regência dos domínios platinos, e com efeito a regência da própria casa real, até que se resolva a quem cabe a coroa espanhola (que ardentemente espera seja ela própria). O dilema reside em que D. João revoltara-se com a atitude de D. Carlota Joaquina anos antes (1805) quando com auxílio de áulicos tentou um golpe de Estado a fim de tomar-lhe as rédeas do mando. Incontida diante do aparente desinteresse dele pelo poder e alheiamento à grande potencialidade do Reino,

a princesa procurou substituí-lo no trono. A conduta sentimental posterior de D. Carlota Joaquina envolvendo-se em romances às claras, de que inclusive resultaram rebentos, desagradara ainda mais o cônjuge e o casal passou a viver em casas separadas. A personalidade irrequieta e animosa da princesa transmitiu-se aos filhos – principalmente a D. Miguel, 1802-1866, (que dará muitas dores de cabeça ao pai) –, com quem dividia o palácio da Glória, distante muitos quilômetros do de São Cristóvão, residência de D. João.

Os aspectos dramáticos desta fase em que D. João sem dúvida perguntou-se mais de uma vez se devia ou não valer-se de D. Carlota são magnificados pelo êxito da princesa junto aos políticos platinos e ao comandante do destacamento naval britânico, Sir William Sidney Smith (1764-1840). Ele se declarou aliado incondicional, disposto a tomar quando necessário uma atitude consagradora, isto é transportar a Buenos Aires a candidata a regente. O apoio de Sir Sidney Smith, que engajava a frotà sob seu comando, era tanto mais valioso quanto se contrapunha ao veto à interferência lusa no rio da Prata que aplicava o influente ministro de Sua Majestade britânica, lord Percy Strangford (1780-1855). Homem enérgico que dominava D. João e seus ministros, conseguiu com isso enorme prestígio no Foreign Office a ponto de não hesitar sequer a opor-se a Sir Arthur Wellington (1769-1852). Para dar uma idéia do que isso representava recorde-se que o gabinete de Londres, envolvido numa guerra de vida e morte com Napoleão na Península ibérica, procurava estender ao comandante-em-chefe aliado todo o apoio possível, o que incluia coibir fricções com outras personalidades do governo, como Strangford. A ascendência do ministro inglês no Rio de Janeiro encerrou prontamente a expectativa da dupla D. Carlota-Sidney Smith. Quando o almirante alcançou um grau de excessivo comprometimento Strangford solicitou e logo obteve sua remoção, com o que as esperanças da princesa ficaram frustradas. Tais fatores, delicados mas importantes para os objetivos de D. João, contribuiram para que Portugal não anexasse a Cisplatina no período de guerra na Europa.

Em prol da brevidade, pulemos pelas oscilações da fortuna até 1815 para acompanhar o que aconteceu após a Paz de Paris. A guerra que colocara Portugal ao lado de Espanha não extinguira os anseios aquisicionistas patrocinados por D. João, como o advento da paz tampouco o faria. Os assessores militares do príncipe vêem chegar em 1815 uma excelente oportunidade de conquistar a Cisplatina. É que com o fecho do período napoleônico, Portugal, ainda sob ordens inglesas (não esqueçamos que por cerca de seis anos o quartel-general de Wellington foi Portugal e o grande general ficou o tempo todo no Reino, supervisionando tanto assuntos militares quanto civis, e principalmente os portugueses), estava em condições bem mais favoráveis que sua vizinha Espanha, exangue, presa de dissenções e dirigida pela incompetência de Fernando VII. Animados por esta convicção, os estrategistas cariocas trataram de requisitar de Lisboa o apoio militar indispensável sob a forma de equipamento militar moderno, mas sobretudo dos melhores soldados treinados por instrutores ingleses e tarimbados no confronto das tropas napoleônicas. Os governantes obedeceram às ordens sem hesitação e abriram imediatamente um voluntariado de cinco mil homens experientes para servir no Brasil. O comando foi entregue a um oficial de excelente folha de ofício e com elogios de Wellington e Beresford pela maneira como se conduzira em momentos críticos da guerra da Península. Mais tarde criado barão e visconde da Laguna, Carlos Frederico Lecor

(1764-1836) vai terminar, como outros portugueses, divorciado de Portugal e, adepto da nascentee nacionalidade brasileira, um importante auxiliar de D. Pedro I.

A justificativa para a ação militar no território entre o atual Rio Grande do Sul e o rio da Prata, como se recorda, era a falta de ordem, o banditismo, o contrabando que aí imperava, com prejuízo para as populações brasileiras limítrofes. Isto de certo existiu, mas conhecida a inoperância das autoridades em assuntos de ordem pública – ontem como hoje – terá sido um motivo minimamente determinante. O que embalava os sonhos portugueses era a conquista territorial e a expectativa de colocar uma cunha na vida econômica da região a fim de locupletar-se da riqueza que por aí circulava, com foco na pujança de Buenos Aires, não apenas um empório comercial que estimulava a cobiça dos ingleses (que a ocuparam brevemente em 1806) mas também porta de entrada para o opulento altiplano andino.

Se é difícil entender para que Portugal queria mais terra tendo já a posse de um continente que não conseguia ocupar e menos explorar, outro fato paradoxal é que o responsável pela efetivação da segunda tentativa de conquista da Cisplatina estava mais para o homem de letras que para o político calculista. Antônio Araujo Azevedo, em seguida conde de Barca (1754-1817), íntimo amigo de D. João e seu conselheiro mais ouvido, foi quem por ocasião da fuga para o Brasil lembrou de trazer os livros mais importantes do acervo real (semente da atual Biblioteca Nacional) e constituiu no Rio de Janeiro a primeira tipografia brasileira (de que nasceu a atual Imprensa Nacional). Literariamente é lembrado como tradutor de poetas (odes de Dryden, Grey e Horácio). Pois recaiu sobre este homem de sentimentos brandos e de preocupações espirituais que preenchia funções equivalentes às de primeiro ministro a responsabilidade de levar a bom termo a investida dos Voluntários del-Rei que se inicia em 1816 pelo falecimento do marquês de Aguiar (Fernando José de Portugal e Castro, 1752-1817), ministro do Reino, que subscrevera as instruções de Lecor e acompanhava a ação bélica. Outra observação possível é que a chefia da política cisplatina vai suceder-se pelos desaparecimentos ou exonerações sucessivos: Barca substitui a D. Rodrigo Sousa Coutinho (que morre em 1812 mais ou menos ao tempo do armistício que encerra a primeira tentativa de conquista da Banda Oriental) e com sua morte em 1817 (simultaneamente com a ocupação de Montevideu) o mando passa a Tomas Antônio Vilanova Portugal (1755-1839) que lhe dá continuidade até 1820 (às vésperas da anexação) quando Silvestre Pinheiro Ferreira (1778-1836) assume.

Como se recorda, D. Rodrigo procurou sempre ser um pequeno dínamo para acelerar o progresso luso. Agitado a ponto de receber o apelido de Dr. Torvelinho dado pela (depois) rainha D. Carlota Joaquina, nunca carecia de uma idéia genial para aplicar no campo, na indústria, no comércio ou na política. Animou infinitas iniciativas em Portugal e no Brasil, muitas ousadas mas nem todas práticas e, pior, poucas de sucesso duradouro. A gestão de Sousa Coutinho coincidiu com o início das operações na Banda Oriental em que o equilíbrio de poder entre portugueses e orientais terminou por um cessar-fogo forçado pela enérgica pressão inglesa para cujos interesses a beligerância era prejudicial. Vilanova Portugal, que supervisionará o esforço de congraçamento habilmente desenvolvido por Carlos Frederico Lecor, veiu da magistratura. Foi juiz de fora e corregedor em várias comarcas de Portugal até que em Vila Viçosa, onde

desempenhava na municipalidade, teve contato pessoal com o príncipe. A amizade que os uniu fê-lo galgar vários degraus da hierarquia funcional – desembargador, conselheiro do Erário, conselheiro pessoal do príncipe – e permaneceu inalterada por longos anos. Vilanova Portugal recebeu inúmeras provas de confiança do monarca, mas nunca um título nobiliárquico. No Brasil foi nomeado chanceler-mor do Desembargo do Paço (criado em 22 de abril de 1808) e em 1817 ministro de Estado, posição que manteve por quatro anos. "Durante estes anos, Tomas Antônio e D. João governaram o Reino Unido a quatro mãos" (Clayton The life of Tomas Antônio de Vilanova Portugal, resumo). Devido à enfermidade do conde da Barca atuou como ministro interino do Exterior e Guerra em 1816-17 e foi efetivado a partir daí. Sobre sua gestão Max Fleuiuss (História administrativa do Brasil II/93) tem um comentário interessante. "Nos anos de 1818 a 1821. Tomás Antônio geriu cumulativamente as quatro pastas – do Reino, Erário. Negócios Estrangeiros e Guerra – e, até chegar da Bahia o conde dos Arcos, acumulou também a da Marinha e Colônias; concentrou em suas mãos toda a diretriz governamental, "tornando-se destarte o ministro universal de um rei absoluto"." Na política interna Vilanova Portugal opôs-se a um entendimento com os dirigentes da Revolução do Porto, o que agravou com a tentativa de reprimir a sublevação de fevereiro de 1821 no Rio, inspirada naquela; tornou-se assim inevitável sua exoneração. Tendo sobrevivido ao amigo real até a idade de 84 anos num período em que eram colocadas em discussão as virtudes (ou melhor os erros) do reinado de D. João, Tomás Antônio sofreu os percalços da fidelidade: conviveu com a pobreza mais aguda nos seus últimos anos e morreu indigente.

Da inauguração da segunda tentativa portuguesa existe como que o retrato oficial do desfile de despedida do Rio de Janeiro feito pelos Voluntários del-Rei na praia Grande. O bico-de-pena de Jean-Baptiste Debret (1768-1848), um excelente retratista de assuntos civis e mais ainda antropológicos, não transmite a imagem dos soldados enérgicos e destemidos que se haviam distinguido na vitória sobre os franceses, talvez pela falta no Brasil de modelo adequado. O fato é que em seguida os expedicionários partem de barco para a ilha do Desterro em Santa Catarina e daí por terra para a fronteira. Os Voluntários são apoiados simultaneamente por corpos de exército sediados em diversos pontos, no propósito de dividir a resistência cisplatina; chefes como Joaquim Xavier Curado e Francisco Chagas Santos, José Abreu (barão do Serro Largo), João de Deus Mena Barreto, coordenados pelo comando do marquês de Alegrete (Luís Teles da Silva Caminha e Menezes), se destacarão por sua destemida conduta nas batalhas.

As operações terrestres eram apoiadas pela Armada comandada por Jacinto Roque Sena Pereira (m. 1850), com Nuno Manuel de Menezes por imediato. O destacamento naval teve de haver-se com uma força naval adversária inesperadamente eficiente. Os deputados das Cortes de Lisboa de 1821 (de que falo abaixo) costumavam dizer que a Armada lusa inexistia na Cisplatina enquanto era mortal a oriental que na realidade não havia. Com efeito não havia marinha de guerra oriental propriamente dita e sim combatenteus informais. Desde o início dos combates os dirigentes orientais expediram dezenas de cartas de corso, credenciamento que cresceu consideravelmente em número e efeito após um acordo estabelecido com o consul norte-americano em Buenos Aires Thomas L. Halsey. A maneira como este trabalhava confirma as acusações de que recebia uma percentagem sobre o valor das presas tomadas. É que as autoridades

orientais passavam-lhe lotes de cartas de corso firmadas por Artigas porém com o nome do titular em branco que eram encaminhadas para o porto de Baltimore, centro da atividade náutica nos Estados Unidos. Aí os capitães interessados as recebiam e começavam imediatamente a agir. Com embarcações rápidas manobradas por tripulações dextras, revelaram-se corsários perigosíssimos, tanto que em breve dominavam todo o Atlântico, de Norte ao Sul e faziam incursões até pelo Mediterrâneo atrás de presas. Na costa do Brasil, principal ponto de concentração, os danos foram enormes. A imprensa de mais de um ponto do mundo, a que repugnavam as investidas dos corsários de Artigas contra a navegação comercial, os igualava a piratas, tanto mais que o único interesse dos americanos era o resultado das presas. O eco reflete os danos causados às propriedades portuguesas e espanholas, mas que indiretamente atingiam outras marinhas mercantes e o fluxo de comércio. Para a Coroa portuguesa os prejuízos foram avultados: em Pernambuco, por exemplo, a costa ficou bloqueada e o único meio possível de comunicação eram os paquetes ingleses. "Se observarmos o curso formal e frio dos acontecimentos navais; se fizermos a soma das presas obtidas e o valor do monte expropriado e vendido; se atentarmos para o aspecto exterior do triunfo naval, culminando com a destruição sistemática do tráfico ou os prejuízos intermináveis que sofria o inimigo, pode afirmar-se que o êxito coroou os esforços e superou as esperanças mais otimistas", conclui Agustin Beraza no seu exaustivo estudo sobre a guerra de corso movida por Artigas.

Do lado oposto a figura carismática era José Artigas (1755-1851) considerado por muitos um grande estrategista, por outros quase um bandoleiro. Dentre seus detratores poucos são tão virulentos quanto Saenz de Cavia que publicou anonimamente El Protector nominal de los pueblos livres, D. José Artigas clasificado por El Amigo del Orden. "Insubordinado, disobediente, traidor do destino da América, desertor, fanático, turbulento, impostor, hipócrita, novo Atila, sanguinário lobo em pele de cordeiro, opróbio do século XIX" são alguns entre os muitos baldões que assaca contra seu desafeto (id. ib. p. 43-6, citado por John Street Artigas p. 317). Um dos motivos do ódio é que Saenz de Cavia perdeu seu emprego no governo em 1815 durante a ocupação de Montevidéu pelos artiguistas. Patriota no sentido de que desejava um governo próprio para a Banda Oriental, Artigas batalhara sempre para manter equidistância entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires e independência em relação a Madrid. Cercara-se de alguns chefes de pouco preparo, mas muita audácia que se externava por ataques temerários, rápidos e devastadores quando bem sucedidos. Já o objetivo do marquês de Alegrete era criar um certo grau de diversão para que as tropas sob o comando de Lecor avançassem sem risco, e também conter os orientais caso Artigas empreendesse um ataque preemptivo contra a província de São Pedro, como parecia inevitável. No momento oportuno as tropas do atual Rio Grande do Sul foram jogadas no combate e se revelaram a contrapartida eficiente dos temidos blandengues de Artigas, espécie de cavalaria ligeira (organizada do modo mais espontâneo, o que significa diante da pobreza vigente combater semi-nus e praticamente só com arma branca) extremamente eficiente no tipo de operações que desenvolviam.

A invasão da Cisplatina não colheu o mundo de surpresa. Esperada que era (em janeiro de 1816 Artigas antecipa para os seus aliados a movimentação das tropas portuguesas que só ocorre em setembro), desencadeou grandes e inúteis pressões sobre o Rio de

Janeiro, mas não da parte da principal interessada (ao menos inicialmente), a Espanha. Desde o ano anterior Madrid estava informada da operação, definida como restauradora da ordem e não de conquista, e nem sequer protestou. Barca e D. João não cederam quer à ingerência da Grã-Bretanha quer às tardias reclamações e ameaças espanholas, o que demonstra que a política adotada fora bem meditada, os riscos pesados e a determinação fixada. Era previsto que o esforço diplomático para impedir a invasão iria desenvolver-se e por isso as instruções "secretíssimas" impartidas a Lecor determinam que as operações sejam terminadas o mais rápido possível. Como bom conhecedor do seu mister, Lecor foi-se deslocando metodicamente, sem afobação nem golpes de efeito, embora alongando enormemente o cronograma original. Do ponto de vista dos resultados o grau de preparação dos Voluntários e o número deles serviu de escudo contra investidas mais devastadoras dos orientais.

Artigas tinha imaginado uma atuação diversificada que a ter tido êxito, arruinaria completamente o planejamento dos adversários. Consistia em enviar suas forças de alta mobilidade em ataques constantes e irresistíveis contra os fortes da fronteira e vencidos estes devastar a província de São Pedro, causando o maior grau de danos ao território brasileiro. O êxito desta tática deteria os Voluntários e em seguida forçaria seu retrocesso para defender as zonas investidas no território brasileiro. Como o plano de Artigas não oferecia novidade, os luso-brasileiros com forças equivalentes antecipavam-se aos orientais nos pontos escolhidos para o ataque e neutralizavam o inimigo. Uma parte das forças artiguistas comandada por Andresito Artigas, um índio egresso das Missões e afilhado do caudilho, deveria cruzar o rio Uruguai e cair sobre São Borja, ameaçando a região do rio Ibicuí. Simultaneamente entrariam pelo vale do Cuareim procedentes de Entre Rios as forças de Pantaleón Sotelo e de José Verdún. Tais movimentos deixariam espaço para o próprio Artigas aprofundar-se através do pampa até a capital da província. Dando acabamento ao quadro Fructuoso Rivera e Fernando Otorguês atacariam no litoral os Voluntários que não tinham como ser socorridos diante do engajamento das mais forças lusas. Na prática as ações sairam quase ao revés do roteiro traçado: Sotelo foi surpreendido ao cruzar o Uruguai e derrotado; numa segunda tentativa foi localizado e novamente derrotado. Andresito, vitorioso na primeira investida, foi contido quando já cercava São Borja. Os soldados que haviam derrotado Sotelo regressaram a tempo de socorrer seus colegas de São Borja e levantar o cerco. O próprio Artigas foi enfrentado em Carambé. Sua tropa era valorosa e inspirada pelo exemplo do chefe, mas a superioridade em armas e disciplina dos portugueses, embora em número inferior, foi determinante. O encadeiameno de derrotas teve efeito sobre os orientais, tanto mais que Rivera também fora repelido com perdas ao tentar conter o progresso de Lecor em India Muerta.

Paulatinamente o exército invasor foi avançando, dando combate aqui e ali (a grande batalha de Catalán, por exemplo) e ocupou Montevidéu em fins de 1817, onde entretanto é logo sitiado por terra e hostilizado por mar pelos corsários de Artigas. Lecor consegue manter suas posições e em 1818, refeito da exaustão das marchas e batalhas, faz um movimento conjugado por terra e mar contra o campo fortificado de Purificación onde se concentra o grosso do inimigo. Ao cerco não escapa a chefia oriental, Juan Antonio Lavalleja, Otorgués, Manuel Francisco Artigas e outros. Continuavam a resistir além do próprio Artigas apenas Fructuoso Rivera e Andresito. Aos poucos a capacidade ofensiva

deste punhado de heróis vai diminuindo (ao mesmo tempo em que generalizam a luta para enfrentar outros adversários coligados a Buenos Aires). Finalmente o esforço revela-se desmedido e um mal-entendido com ajudantes diretos leva o herói oriental a encerrar em 1820 sua participação e pedir asilo no Paraguai. Não está esclarecido se Artigas nunca mais obteve permissão do dr. Francia, o ditador paraguaio, para abandonar o asilo ou cansado das correrias eximiu-se a partir de então de recomeçar a luta.

Ao ser ocupada Montevidéu estava num período de transição entre o progresso experimentado no início do século e a depressão provocada pela beligerância recém-terminada. É em geral aceito que a população de 15 mil habitantes em 1800 subira para o dobro no início da ocupação em 1818. A instabilidade política do decênio de 1820 diminui-a, entretanto: ao iniciar-se a República (1830) a população total da Banda é estimada em 74.000 pessoas, 14 mil em Montevidéu. A cidade tinha poucos encantos: basicamente era uma ampla fortaleza em cujo interior se refugiavam os moradores. Carecia de praças arborizadas e as ruas não tinham calçamento. Os poucos negócios se voltavam para a principal atividade da região, a pecuária. O fácil aumento do gado criollo animou a indústria do charque e do couro: "Montevidéu chegou a ter trinta e três estabelecimentos de salgamento da carne que abatiam uns pelos outros até cem rezes por dia" (Eduardo Acevedo José Artigas III/498). O progresso foi animado pelo consistente aumento de vendas ao exterior, em que surpreendentemente a demanda vinha dos escravocratas. Segundo um autor, a carne seca exportada "solo era consumida por los esclavos de Cuba y sobre todo de Brasil" (Sala de Tourón e Alonso El Uruguay comercial p. 20). Também o curtimento de couros rapidamente cresceu em importância, embora uma vez mais o ponto de estrangulamento fosse um mercado diminuto, representado pela demanda americana e européia. O crescimento da importância destes artigos, como é fácil de supor, aumentou muito a criminalidade, com constantes roubos de gado, de peles e de carne, e deu lugar a não menos intensa luta pela posse da terra. Como base da riqueza dela participaram todos os grupos sociais, dos espanhóis, criolos e índios aos buenairenses, portugueses e brasileiros. Já no período de relativa ordem da ocupação os mais bem sucedidos vieram a constituir a aristocracia terratenente e próspera. Voltando a Montevidéu, no comércio de varejo encontravam-se artigos importados, em pequena quantidade mas diversificados. Havia tecidos e manufaturas ingleses e de outra procedência, junto à produção local de comidas, gêneros, bebidas e artigos de uso corrente. No panorama social da época o estabelecimento típico de venda miúda era a pulperia, ponto de encontro dos habitantes da redondeza. Ainda sob o efeito da guerra não era grande o número de embarcações que ali faziam escala, como também pequeno era o número de visitantes. Aos poucos o panorama vai alterar-se para melhor. A administração de Lecor que reinstala a paz e a ordem permite o desenvolvimento da atividade econômica e novos habitantes vêm fixar-se na capital, extravasando os estreitos limites das muralhas. Surge novo casario – e em alguns pontos mansões – dilatando a cidade de Montevidéu.

A sociedade apresentava naquele momento muita mistura étnica e política. Os grupos humanos mais representativos eram imigrantes procedentes ou da Espanha ou das Canárias, criollos (brancos nascidos na Banda Oriental), brasileiros e portugueses, outros tantos estrangeiros, negros cativos e mulatos e naturalmente o elemento autóctone, o charrua. As figuras oficiais eram espanhóis procedentes da Catalunia, da

Galícia e da Biscaia, mas eram também de nacionalidade espanhola pessoas humildes, inclusive lavradores. A desordem, a revolução e a guerra prejudicaram os poderosos: suas propriedades foram saqueadas, bens destruídos, muitos tiveram de fugir. No início da ocupação portuguesa passavam grande dificuldades, razão pela qual acolheraam com esperança a chegada de Lecor. Os criollos não gozavam de muita simpatia pública: imputava-se-lhes comportamento moral criticável e falta de inclinação para o trabalho, razão por que aderiam às atividades militares que lhes davam liberdade e aceitação. Contavam-se também portugueses que antecediam à ocupação; com efeito havia entre eles antigos imigrantes instalados desde o século anterior na Colônia do Sacramento e que constituíam tradicionais famílias cisplatinas. Assim como o que hoje chamaríamos de riograndenses, habitantes da província de São Pedro que desceram atrás de dinheiro, gado e trabalho e conseguiram fundar negócios florescentes. Terra de fronteiras mal definidas e sobretudo com pouca supervisão policial eram constantes as correrias decorrentes de violência, mortes e roubo de terras e gado de que participavam moradores das duas unidades políticas. Os escravos, não muito numerosos, facilmente se alistavam nas tropas. Com isso a escravidão caiu em descrédito entre os proprietários da Banda Oriental que não mostraram interesse nas ofertas de novas peças que lhe faziam os mercadores.

Assim como a população era misturada também o era a preferência política. Um quadro esquemático distinguiria entre realistas, patriotas, imperiais e indiferentes. Se para os últimos qualquer fidelidade servia desde que lhes permitisse cuidar dos seus negócios e se possível prosperar, os demais tinham linha política bem definida. Artigas, por exemplo, considerava-se federalista, i.e. um patriota para quem qualquer subordinação era intolerável, fosse à Espanha, fosse a Portugal. Ao contrário os realistas eram partidários da volta à obediência a Fernando VII e os imperiais à corte do Rio de Janeiro.

Após a entrada de Lecor em Montevidéu a situação na Cisplatina serenou aos poucos. Com as sucessivas derrotas dos partidários de Artigas acalmaram-se os conflitos e discussões e sob o ponto-de-vista econômico reacendeu-se a competição, o que significava principalmente a disputa comercial com Buenos Aires. As dificuldades decorrentes a partir de 1820 se refletiram na diminuição de certas atividades, principalmente as relacionadas com o comércio exterior. Em outras palavras, a ordem que passou a prevalecer no interior não trouxe necessariamente prosperidade para a administração pública que veio a depender ainda mais do Tesouro do Rio de Janeiro. Diz-se que em média foram canalizados para Montevidéu cinco milhões de dólares por ano como subsídio para a administração e as despesas dos Voluntários del-Rei, soma pouco desprezível se se leva em conta que a receita brasileira alcançava pouco mais de onze milhões. A utilização do dolar (que como se sabe é moeda mexicana transportada e utilizada pelos norte-americanos) confirma a intensa atividade ianqui na vida econômica da Banda Oriental, como aliás sua participação na guerra como corsários de Artigas já evidenciara.

Carlos Frederico Lecor mostrou tino político ao fazer concessões para atrair o grupo mais inclinado a aderir e diminuir a intransigência do grupo nacionalista. No cumprimento das instruções conseguiu algumas vitórias significativas, como o ajuste da linha divisória do Rio Grande do Sul, em que houve uma troca cedendo o Cabildo de Montevidéu uma faixa fronteiriça ("El Cabildo regala a Rio Grande una zona considerable de territorio,"

nas palavras de Acevedo ib. III/892) em troca da construção do farol da ilha das Flores pelos ocupantes. A convenção respectiva, assinada em Porto Alegre em 1819, foi modificada pelo acordo de 31 de julho de 1821, ato que anexou ao Brasil a província da Cisplatina. Outras decisões favoráveis do administrador resultaram na normalização da vida civil e portanto no enriquecimento da cidade de Montevidéu através do crescimento de suas atividades produtivas e comercial. Fundamental para isso foi a aplicação de uma política fundiária uma vez que, como disse antes, a exploração pecuária era o alicerce econômico da região. Lecor atraiu muita reclamação e acusações por abandonar o "Regulamento provisório para fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados" elaborado sob inspiração de José Artigas (1815). Esta legislação atendia simultaneamente às necessidades dos pequenos e médios fazendeiros "que de certo modo eram e deviam converter-se ainda mais no pilar da revolução democrática radical" e debilitava as classes privilegiadas como inimigos do movimento artiguista, tanto que "lhes tinha embargado os bens urbanos" (Sala de Tourón op. cit. p. 171). A reimplantação do sistema tradicional de patrocínio político deu a Lecor as condições de atender a uma série de reivindicações e aumentar o número de aliados, conquistados graças às concessões de bens de rais. Distribuiu terras a funcionários do aparato militar-burocrático luso-brasileiro, aos pecuaristas e comerciantes riograndenses, a criollos, a terratenentes e capitalistas espanhóis, sem omitir naturalmente representantes dos pequenos proprietários e grupos mais pobres. Considerando que o sistema artiguista, por aplicar, era mera expectativa, talvez os últimos não tenham sofrido de fato grande prejuízo, mas não há dúvida que ao mudar a prioridade ocorreu uma nítida discriminação contra o grupo inicialmente privilegiado.

Outro bom desempenho de Lecor de que resultou entretanto uma vitória de Pirro foi na definição do futuro da Cisplatina. A questão tem um fundo psicológico que vale um estudo à parte: o grande êxito da política lusa para a Cisplatina deveu-se à tenacidade do monarca que impediu que o esforço fosse prematuramente quebrado. Decidido, porém, o regresso a Lisboa, D. João parece ter querido restituir aos orientais a autonomia que lhes roubara. Seu ministro era então Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846), um cultíssimo burocrata com estudos feitos sucessivamente na congregação do Oratório, na Universidade de Coimbra (onde foi simultaneamente professor de filosofia) e no exterior, em particular em Berlim. Embora versado em leis e com vivência diplomática, tendo sido encarregado de negócios em Berlim, sua vocação era para a filosofia, como atesta sua bibliografia. Procurou mesmo elaborar uma doutrina ético-política em que examina a problemática humana e em particular a questão da liberdade a fim de chegar a um modelo político próprio, a monarquia constitucional. Um dos pontos cardeais da concepção é a representação individual, entendida como delegação do poder político do cidadão. A representação é "a fonte legal de reivindicação dos direitos do cidadão [que] fixa os limites de ação do soberano, visando assim impedir que ele venha a se transformar em déspota" (Domingues da Silva O sistema filosófico de Silvestre Pinheiro Ferreira p. 101). A digressão se justifica, pois coube ao filósofo esclarecer os propósitos políticos dos orientais. Para isso ordenou que Lecor consultasse a população se desejava unir-se "de uma vez cordial e francamente ao Reino do Brasil" ou incorporar-se a alguma das províncias vizinhas ou ainda constituir-se em estado independente. A fim de que o povo opinasse, a administração em Montevidéu expediu instruções a todos os "cabildos, alcaldes, juices de las ciudades,

vilas y pueblos" para que realizassem eleições que indicassem representantes para o congresso que opinaria sobre a questão. Reunidos a partir de 16 de julho de 1821 dois dias depois os deputados decidem por aclamação a união ao Reino do Brasil: "este é o único meio de salvar a Província."

Estou seguro tal resposta representou para Lecor a consagração de sua administração. O que passaria por uma extraordinária vitória não sensibilizou entretanto a corte do Rio de Janeiro. Poderia parecer, oficiava-lhe Silveste Pinheiro Ferreira, o último ministro a cuidar dos assuntos cisplatinos antes do regresso da corte a Lisboa, "que debaixo da aparência de querermos respeitar os direitos imprescritíveis dos povos, deixando-lhes a liberdade de escolherem o governo e a constituição por que se querem reger, havemos induzido a Banda Oriental a unir-se ao Brasil." Acusava em seguida: "V. Excelência, ajuntando um simulacro de Assembléia Nacional, composta não de deputados livremente eleitos por esse povo, mas escolhidos e convocados por V. Excelência, lhes fez declarar como vontade e desejo universal de toda a Banda Oriental o voto unânime de ficarem unido ao Reino do Brasil debaixo da denominação de Província Cisplatina."

Não havia mais tempo para outras providências que caberia a D. Pedro, o regente, tomar. O destino de D. João era Lisboa e enfrentar os liberais. A Revolução ocorrida no Porto, de caráter classista e burguês, mas de espírito liberal, i.e. anti-absolutista e constitucionalista, declarou-se inicialmente regeneradora e como tal tratou de examinar as ações da coroa e os assuntos de interesse nacional. Uma e outra coisa existiam na aventura cisplatina, e dela se ocuparam os deputados. Infelizmente careciam de informações, o que não admira porque a diplomacia joanina sempre se distinguiu pela discrição. De sua parte Lecor, embora seguisse o exemplo de Wellington firmando muitos relatórios e mantendo extensa correspondência, praticamente não apresenta material numérico sobre o progresso material da Cisplatina e menos sobre receita e despesa de sua administração. Entre os pontos por esclarecer, um é a quanto ascendia a receita da Cisplatina e naturalmente qual foi o lucro (ou perda) da ocupação. Uma das poucas alusões ao assunto fê-la Marino Miguel Franzini (1781-1860) em sessão das Cortes constitucionais. "O Prata, que é navegável por espaço de 500 léguas, vem terminar na sua foz com uma largura de 35 léguas. A margem meridional [...] é cheia de bancos, por cujo motivo, os navios que demandam aquele rio são todos obrigados a navegar ao longo da costa do Norte e as embarcações que se dirigem ao porto de Buenos Aires são obrigadas a arribar a Montevidéu para aliviarem a sua carga; e portanto quem é senhor de Montevidéu é árbitro do comércio do rio da Prata. Por estas razões (além de muitas outras) eu nunca serei de parecer de que seja abandonado Montevidéu" (Diário das Cortes, sessão de 2 de maio de 1822, VI/33).

Como se sabe Franzini formou-se num ambiente científico de amor pela exatidão – seu pai foi professor de matemática em Coimbra e ele próprio destacou-se nesta ciência (um dos "matemáticos mais importantes do mundo", na opinião de A. Balbi Essai statistique II/CVI) – e durante muitos anos dedicou-se à aplicação da ciência à atividade militar. Ainda assim expressa uma opinião de forma muito superficial: "Tenho ouvido que as alfândegas [de Montevidéu] rendem anualmente de 700 a 800 mil duros, o que não me admira, porque o comércio de Buenos Aires é imenso, e como já disse todos os navios são obrigados a tocar em Montevidéu" (id. ib.).

Quanto ao que custava a operação militar a falta de objetividade surpreende. A desinformação leva os deputados José Liberato e Manuel Gonçalves Miranda a se apoiarem mutuamente. Escreve o primeiro que "D. João entrou em uma guerra funesta contra Montevidéu e como não tivesse tropas para a empreender mandou ir de Portugal uma divisão de veteranos [... o que] o obrigou ainda em cima a concorrer mensalmente com sessenta contos de réis metálicos para pagar essa mesma divisão que se ia empregar em serviço não somente estranho mas até contrário aos seus verdadeiros interesses" (Ensaio histórico-político p. 258). Dizia o segundo na sessão de 2 de maio citada: "Gastam-se 60 contos mensais e não só com a tropa, senão para manter com sossego todos os habitantes" (Diário cit. VI/20). Este valor – 720 contos anuais –, plausível, não é o utilizado por todos os deputados. José Joaquim Ferreira de Moura na mesma sessão, falando após Miranda, expressa que se diz "que as despesas têm sido extraordinárias, mas podemos reduzi-las. [...] Daqui de Portugal iam seiscentos contos de reis cada mês para esse ruinoso destino. Apesar disso, e apesar dos empréstimos contínuos que o banco do Rio de Janeiro fez à corte do Brasil, a maior parte dos quais se consumiu em Montevidéu, ainda ontem me foi asseverado por um oficial [...] que se devem 26 meses àquelas tropas" (id. ib.). Desta forma pulamos de 720 contos para 7.200 contos, cifra exagerada se levarmos em conta que o próprio orçamento de Portugal não alcançava a tanto.

O deputado Manuel Borges Carneiro, um dos grandes talentos das Cortes, tem maiores informações. "A província cisplatina contém 30 mil habitantes espalhados por um terreno extenso e fertilíssimo, análogo a Portugal em temperatura e na produção dos mesmo frutos, com o que muitas famílias portuguesas e espanholas ali se estabeleceram com comércio rico, subindo hoje só a praça de Montevidéu a mais de onze mil habitantes. Os nossos oficiais militares e soldados quase todos estão ali casados e satisfeitos, pois os primeiros vencem soldo de campanha e mais a quarta parte de soldo, e os soldados se dão ao serviço do país e trabalhos em que ganham regularmente por dia um peso duro, por ser o país abundantíssimo assim em pesos duros como em frutos e gados. Objeta-se a grande despesa que se tem feito com a conservação daquele posto, para a qual só tem faltado levar as telhas dos telhados de Portugal. É esta uma deplorável verdade, mas atribuímos isso não à exigência do negócio, porém ao sistema de dissipação que nisto tinha o nosso mau governo, como em tudo o mais. Pois que? Precisa acaso uma guarnição de 4.000 homens e hoje de 3.500 ter um tenente-general que além de enormes soldos, vença só em gratificações que estabeleceu para si mesmo 19.000 pesos duros? Ter um estado-maior, brigadeiros, um deputado do quartel-mestre-general, ajudante general, secretário militar, cada um destes com seus deputados, como teria o exército anglo-luso sob lord Wellington? Um vice-almirante comandante de uma esquadra que não há, vencendo 590 pesos duros por mês? [...] Reduza-se aquela guarnição ao que deve ser e nada gastará Portugal em Montevidéu nem em homens nem em dinheiro. Não em homens porque pode ser reforçado com destacamento do Rio Grande e da mesma província cisplatina. Não em dinheiro porque só no ano de 1819 (tempo de guerra e portanto de menor comércio) rendeu a Alfândega de Montevidéu mais de 700 mil cruzados, em 1820 800 a 900 mil, e assim progressivo aumento" (Diário VI/20).

A falta de dados sobre a despesa dos Voluntários – e não menos as dívidas constantes que não conseguiam evitar – continuará a perseguir-nos não só pela escassez mas

também pela falta de coincidência. O Arquivo Histórico do Itamaraty tem uma copiosa documentação sobre a Cisplatina, mas dados contábeis são praticamente inexistentes. Há não obstante um ofício do famoso barão de São Lourenço a João Paulo Bezerra com data de 30 de setembro de 1817. O redator antes de enobrecido era o burguês Francisco Bento Maria Targini e graças à intimidade de D. João de que gozava foi durante longos anos tesoureiro-mor do Reino a despeito da mofa popular que cercava o seu nome pela evidente falta de honestidade com que exercia o cargo. D. João fez ouvidos mocos à vox populi, mesmo vendo a fortuna do seu colaborador crescer com rapidez assustadora, e o manteve como tesoureiro-mor durante toda a permanência no Rio de Janeiro. Já o destinatário, o primeiro ministro do Erário, desmembrado da pasta do Reino em 23 de junho de 1817 e portanto superior imediato de Targini, veiu da diplomacia, ministro que foi em Washington, Haia e São Petersburgo. Morreu fulminado por uma apoplexia em novembro de 1817 poucos meses após ser elevado a ministro de Estado. Pois Targini informa a João Paulo Bezerra (1746-1817) que em 18 meses, entre abril de 1816 e setembro de 1817, "o Real Erário tem dispendido com a Divisão dos Voluntários Reais del-Rei 978 contos de réis," o que corresponde a 54 contos/mês. "A consignação que o Erário de Lisboa dizia ser suficiente – continua o ofício – era de 38 contos por mês. O excesso de 195 mil cruzados computando-se a consignação de 50 contos mensalmente como se tem feito até agora e a dívida com que se diz estar a Caixa militar daquela Divisão não posso saber de que provém."

Tais algarismos indicam que Lecor teria para os gastos de sua administração 60 contos transferidos de Lisboa e pouco mais de 50 contos do Rio de Janeiro, isto é 110 contos. A isso ajuntaria o rendimento das alfândegas cisplatinas (no todo ou em parte), digamos 75.000 duros por mês. Ao câmbio de 800 réis renderiam 60 contos de réis. Assim, mesmo sem acrescentar outras receitas de certo existentes (impostos, taxas) e verbas extraordinárias autorizadas do Rio, Lecor chegaria a dispor de mais de 2 mil contos de réis por ano. Como elemento de comparação recorde-se que no ano de 1820 a corte do Rio de Janeiro contabilizou a receita de 9,7 mil contos, o que levando em conta a dimensão do Brasil e sua população (4,7 milhões, segundo Mortara) parece indicar uma situação bem mais desafogada na Cisplatina com 70/100 mil habitantes. Para onde foi o dinheiro é impossível indicar, tanto mais que Lecor terminou seus dias no Rio de Janeiro com dignidade mas sem ostentação de riqueza.

Sob certo aspecto criara-se em torno da Cisplatina um halo mágico que nascia de D. João. Como vimos com sua maneira pachorrenta de se conduzir guardou durante treze anos uma constância que outros não teriam, mantendo a mesma disposição através das gestões de D. Rodrigo a Silvestre Pinheiro Ferreira. Quando ficou imposta a volta do rei para Lisboa – por força das exigências dos vitoriosos da Revolução de 1820 – caem por terra as peças que mantinham o cenário ideal. Aludo a um efeito mágico naturalmente como um recurso literário para traduzir a determinação real, que superou a divergência de opinião na corte, a oposição da Grã-Bretanha, a falta de dinheiro e homens e naturalmente a repugnância oriental à incorporação. A D. Pedro, de sua parte, faltou determinação. Assoberbado por muitos problemas (entre eles a oferta de adesão de Chiquitos, Bolívia, ao Império) D. Pedro não pode levar a questão a uma solução satisfatória. Talvez não quisesse manter a Cisplatina, mas lutou para retê-la; talvez liberal quisesse dar-lhe independência, mas tampouco foi pronto neste propósito.

Importante para o desfecho foi a influência desagregadora da Revolução de 1820. Coube-lhe desarticular as forças que sustentavam a política lusa para a Banda Oriental e provocar-lhe a perda, mesmo que para isso tenham sido necessários mais seis anos.

OBRAS CITADAS

ACEVEDO, Eduardo. José Artigas, sua obra cívica (Montevidéu: Atenas, 1950). 3 v.

ANÔNIMO (Saenz de Cavia). El Protector nominal de los pueblos livres, D. José Artigas clasificado por El Amigo del Orden (citado por Street, John, q.v.).

BALBI, Adrien. Essai statistique sur le royaume de Portugal et d'Algarve (Paris: Rey et Gravier, 1822). 2 v.

CLAYTON, Arnold Burgess. The life of Tomás Antônio de Vilanova Portugal: a study in the government of Portugal and Brazil, 1781-1821 (Tese de doutorado, Columbia University, 1977).

DIARIO DAS CORTES (Lisboa: Imprensa Régia, 1821/22). 6 v.

FLEIUSS, Max. História administrativa do Brasil (SP: Melhoramentos, 2a. ed. 1925).

GOYCOCHEA, Castilho. A diplomacia de Dom João VI em Caiena (RJ: Edições GTL, 1963).

SALA DE TOURÓN, Lucia, e Rosa ALONSO ELOY. El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco. Tomo I: Economia (Montevidéu: Ed. de la Banda Oriental, 1986).

SILVA, Nady Moreira Domingues da. O sistema filosófico de Silvestre Pinheiro Ferreira (Lisboa: ICLP, Biblioteca Breve, 1990).

STREET, John. Artigas and the emancipation of Uruguay (Cambridge University Press, 1959).

Para o período (não abordado) de 1822-28, quando é firmado o acordo de paz, a referência é História da Guerra Cisplatina por David Carneiro (SP: CEN, Brasiliana 246, 1946).

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XX, No. 3, Septembre 1989

Directeur : Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint : Thierry HENTSCH.

NUMÉRO SPÉCIAL

LES ÉTUDES STRATÉGIQUES : OÙ EN SOMMES-NOUS?

SOUS LA DIRECTION DE CHARLES-PHILIPPE DAVID

(Avec la collaboration de Harold P. KLEPAK)

DIRECTION ET RÉDACTION : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél: (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS : Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL : Quatre numéros par an
Régulier: $30.00 (Can.)
Étudiant: $20.00 (Can.)
Institution: $45.00 (Can.)
(tous pays)

ÉTRANGER
$35.00 (Can.)
le numéro: $15.00 (Can.)

A DIPLOMACIA DOS PERNAMBUCANOS DE 1817

Sérgio Bath

É pouco estudado pelos especialistas na história diplomática do Brasil o movimento republicano que explodiu em Pernambuco em 1817, sob inspiração da maçonaria – a organização secreta que teria mais tarde grande importância no exitoso processo oficial da independência e na formação do novo Estado brasileiro. Os revolucionários de 1817 depositavam grandes esperanças no apoio que poderiam receber do exterior, por mera simpatia republicana, e enviaram representantes aos Estados Unidos, ao Prata e à Inglaterra – neste caso, seguramente para tranqüilizar os ingleses com respeito ao comércio. Uma diplomacia que teve bem poucos resultados.

Desde 1808 governava Pernambuco Caetano Pinto de Miranda Montenegro, que não gozava da estima da população. Tendo chegado a Recife Domingos José Martins, que residia em Londres, onde era comerciante, assumiu este a liderança da conspiração, que começou tendo por alvo o impopular Governador, sem outras ambições, e terminou com uma proposta separatista e republicana bem mais completa. Delatado o movimento, as autoridades locais tentaram debelá-lo, sem o conseguir. A 7 de março as forças oficiais capitulavam, e no dia 10 Caetano se retirava para o Rio de Janeiro.

Os revoltosos organizaram um governo provisório, e decidiram enviar emissários aos Estados Unidos, à Inglaterra e à Argentina, com o objetivo de angariar ajuda nesses países. Para Washington seguiu Antônio Gonçalves da Cruz, conhecido como "Cabugá", na qualidade de "Encarregado de Negócios"; para Londres, um comerciante inglês de Recife, Kesner, levando carta a Hipólito José da Costa, que o credenciava "Ministro Plenipotenciário junto a Sua Majestade Britânica"; para Buenos Aires, Félix José Tavares de Lira, incumbido de fazer contato com os republicanos do Prata. Em julho, "Cabugá", que tinha como secretário Domingos Malaquias de Aguiar Pires Ferreira, tentou em vão obter o reconhecimento das autoridades norte-americanas. Seis anos antes de lançada a Doutrina Monroe, apelou para a solidariedade continental dos Estados Unidos em favor dos revoltosos, e em 20 de agosto, quando no Brasil já se procedia à liquidação da prematura república pernambucana, dirigiu ao Presidente norte-americano uma nota de grande veemência, escrita num espanhol precário.

Suas gestões oficiais não provocaram a menor reação do Governo norte-americano. Conseguiu comprar, particularmente, algum armamento, que chegou a Pernambuco tarde demais. Num episódio obscuro, fez com que viessem ao Brasil três oficjais franceses, mercenários, contando aparentemente com o apoio particular de Joseph Ray, Cônsul dos Estados Unidos em Recife, depois considerado persona non grata.

Em 1831 – quatorze anos mais tarde – o mesmo Antônio Gonçalves da Cruz seria nomeado Encarregado de Negócios e Cônsul Geral do Brasil na Bolívia, onde faleceu em 1833.

Na Inglaterra, Hipólito José da Costa não aceitou a representação dos revolucionários, que nenhum apoio conseguiram. A posição inglesa com respeito à rebelião foi marcada por incidente com seu Cônsul em Pernambuco, John Lempriere, que imprudentemente visitou as autoridades revolucionárias, solicitando-lhes autorização para continuar agindo como representante consular britânico. A autorização foi concedida pelos revolucionários, com grande satisfação, juntamente com um novo "exequatur": na simbologia das relações entre internacionais, isso constituía a prática do reconhecimento da soberania pernambucana. Lempriere explicaria depois ao Foreign Office, sem convencê-lo, que agiu assim pensando na proteção dos cidadãos ingleses – para que estes pudessem sem ser molestados receber dívidas, "exportarem suas mercadorias e embarcarem seus bens, assim querendo, estando nessa ocasião ancorados no porto cinco navios ingleses."

O episódio fez com que o Conde de Palmela, representante diplomático português em Londres, protestasse junto ao Governo inglês. Na Nota de resposta, a Chancelaria inglesa reconhece que seu funcionário se havia excedido, gesto motivado pelo "zelo equivocado dirigido à proteção do comércio e do patrimônio legal dos súditos de Sua Majestade", mas não se deixara levar por "quaisquer sentimentos de boa-vontade com relação dos insurgentes." Um caso exemplar, mas distorcido, de uma regra famosa: "British trade is British policy"!

Paraíba e Rio Grande do Norte chegaram a aderir ao movimento; os rebeldes fizeram contatos na Bahia e no Ceará, mas não conseguiram outras adesões. Finalmente, com o envio de tropas da Bahia, e depois do Rio de Janeiro, a rebelião foi contida, e em 20 de maio as forças legais entravam em Recife. Muitos revoltosos foram presos e doze deles condenados à morte, tendo havido alguns perdões. Em 1821, foi decretada anistia geral aos que continuavam presos.

Um dos anistiados, Francisco Muniz Tavares, escreveu em 1840 a História da Revolução de Pernambuco em 1817, onde registra a ingenuidade dos insurgentes, com relação à esperada ajuda externa: "Pernambuco iludia-se quando, na combinação dos seus planos, contava com o apoio decisivo daqueles Governos que professavam máximas liberais, principalmente o dos Estados Unidos da América do Norte. O espírito desta nação é mercantil; os mercantes são avaros; o seu Governo é tanto livre quanto prudente; cordialmente saudará os oprimidos que esmagam os opressores, porque está certo que mais ganhará no comércio. Porém, durante a luta, se esta não é disputada com igual valor da parte dos oprimidos, seguirá o trilho das outras nações; o temor do comprometimento o tornará surdo, nem auxílio algum oferecerá diretamente, tendo muito menos liberdade do que os monarcas absolutos na aplicação dos dinheiros públicos."

LIVROS E REVISTAS

NAVEGANTES BANDEIRANTES DIPLOMATAS

Synesio Sampaio Goes. Brasília, FUNAG-IPRI-IRBr, 1991, 198 págs.

O processo da formação territorial do Brasil pode ser dividido em três fases:

1) a dos navegadores portugueses, que levou à negociação do Tratado de Tordesilhas, entre Espanha e Portugal;

2) a das bandeiras e monções, marcada pela penetração rumo ao Ocidente em busca de ouro, diamantes, esmeraldas e índios; penetração que desenhou os contornos do território da América portuguesa, depois estabelecido legalmente e aceito pela Coroa espanhola mediante o Tratado de Madrid, de 1750;

3) a partir dos últimos anos do século passado, a consolidação jurídica das fronteiras — obra da diplomacia brasileira estruturada no trabalho e na determinação de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio-Branco.

Editado pelo IPRI (Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais), da Fundação Alexandre de Gusmão, com o apoio do Instituto Rio Branco, o livro é o volume 11 da Coleção Relações Internacionais. Representa o desenvolvimento de uma tese defendida no Curso de Altos Estudos do IRBr. O Ministro Synesio Sampaio Goes, que está atualmente em Brasília e responde pela ligação do Itamaraty com o Congresso Nacional, nos oferece um livro competente, bem apresentado e sobretudo de leitura ágil e agradável. Sob este ponto de vista, será o trabalho mais legível já editado no Brasil sobre o tema, e portanto deve ser recomendado ao leitor não especializado.

Esses "Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordeslhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia", como reza o subtítulo, na verdade é mais do que uma coleção de vinhetas, embora o autor não pretenda desenvolver igualmente todos os episódios do processo que examina. O livro acompanha com inteligência o fio da história; no entanto, silencia diante das fronteiras meridionais, o que é uma pena. Com alguns capítulos adicionais, *Navegantes Bandeirantes Diplomatas* teria a vocação de um clássico.

Em compensação, as fronteiras setentrionais são tratadas pelo autor de forma abrangente e atualizada, havendo todo um capítulo sobre a importância que tem para o Brasil o Tratado de Cooperação Amazônica, o pacto regional de julho de 1978 que contribuiu para criar um clima de paz e cooperação multilateral entre os países da planície amazônica.

O novo lançamento do IPRI e do IRBr é um ensaio de grande utilidade para os estudantes de história do Brasil – diplomática e geral –, os candidatos ao exame vestibular realizado anualmente pelo Instituto Rio Branco e, de modo geral, todos os que queiram compreender como chegamos pacificamente a ter este imenso território.

(Sérgio Bath)